

Helsinki University of Technology
Laboratory of Industrial Management
Report 2005/4
Espoo 2005

Muutospaineet julkisella sektorilla –

Roolit ja jännitteet Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa

Taru Pokki



TEKNILLINEN KORKEAKOULU
TEKNISKA HÖGSKOLAN
HELSINKI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
TECHNISCHE UNIVERSITÄT HELSINKI
UNIVERSITE DE TECHNOLOGIE D'HELSINKI

Helsinki University of Technology
P.O.Box 5500
FIN-02015 HUT
Finland
Phone: +358 9 4511
Fax: +358 9 451 3665
Internet <http://www.tuta.hut.fi/>
Internet <http://pb.hut.fi/>

© 2005 Taru Pokki

ISBN 951-22-7889-8 (electronic)
ISSN 1795-2018 (electronic)

Tiivistelmä

Tutkimukseni keskeinen argumentti on, että ympäristön jatkuva ja nopea muutos pakottaa organisaatiot etsimään uusia ja toimivampia toimintamalleja. Tutkin erityisesti julkisen sektorin muutosta, jota heijastan kehitysohjelman avulla. Kehitysohjelma ja siihen liittyvä ohjelmajohtaminen on uusi toimintatapa, käytäntö ja johdon työkalu, jolla pyritään helpottamaan näitä uusia muutoksen tuomia palvelutuotannon kehittämisen ja johtamisen haasteita. Tässä tutkimuksessa paneudutaan kehitysohjelman toimijoiden käytäntöihin, heidän toteuttamiinsa rooleihin ja niihin käsityksiin, jolle kehitysohjelman toiminta nojaa suhteessa palvelutuotannon uudistamiseen ja johtamiseen kehitysohjelmassa.

Lähestyn tässä tutkimuksessa suurten muutosten organisointia Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa koskevan tapaustutkimuksen avulla. Tarkastelen Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa sosiologisenä ilmiönä, jossa näen ohjelman toimijat sosiaalisia merkityksiä antavina ja niiden kautta tilannettaan jäsentävinä samoin kuin sosiaalis-taloudellisissa vaihtosuhteissa toimivina subjekteina. Tutkimuksen aineisto kerättiin tutustumalla ja kokoamalla ohjelmaan liittyvät asiakirjat ja kokousten pöytäkirjat, haastatteleamalla ohjelman toimijoita (N=17) ja havainnoimalla kolmessa Kuntaliiton ohjelmajohtamisen kehittämisseminaarissa. Aineiston analysoimiseksi päädyin käyttämään tekstianalyysia ja Greimasin aktanttimalia, koska niiden avulla sain esiin monipuolisen kuvan aineistosta kehitysohjelmasta muutoksen organisointivälineenä.

Erityisesti kiinnitin huomiota analyysissani toimijoiden käyttäytymiseen eli toiminnan suuntautumiseen, toimijoiden tunteisiin eli vallitsevaan suhtautumiseen kehitysohjelmaa kohtaan ja ohjelman toimijoiden toiminnan taustalla oleviin uskomuksiin eli toimijoiden käsityksiin omasta itsestään, työstään ja kehitysohjelmasta. Tutkittavana olleesta palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijoista tunnistin kuusi roolia. Nämä roolit ovat toteuttava tukija, piittaamaton osallistuja, epävarma puurtaja, kyynikko, kyvykäs työtoveri ja epäilevä kriitikko. Roolit heijastivat myös monia kehitysohjelmassa haastaviksi koettuja seikkoja. Yleisimmät niistä olivat yhteistyö, tietoisuus Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmasta ja johtaminen. Aktanttimalien muodostaminen auttoi ymmärtämään, että Kuntaliiton toimijat ovat hyvin yksimielisiä siitä, että palveluja on uudistettava, mutta kysymys siitä, kannattaako se toteuttaa ohjelmajohtamisen avulla luo ristiriitoja toimijoiden välille.

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ	I
SISÄLLYSLUETTELO	III
1 JULKINEN SEKTORI JA UUSIEN TOIMINTAMALLIEN TARVE	1
2 KEHITYSOHJELMAN AVULLA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSEEN.....	6
2.1 STRATEGISTEN KEHITYSOHJELMIEN TUNNUSPIIRTEET	6
2.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEENASETTELUA	13
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	18
3.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA KOHDE	18
3.2 AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄT.....	24
4 KEHITYSOHJELMA ORGANISAATION KEHITTÄMISEN VÄLINEENÄ JA SEN SOSIAALISTEN SUHTEIDEN JÄSENTÄJÄNÄ	32
4.1 JOHTAMINEN JA KONTROLLI KEHITYSOHJELMISSA	32
4.2 SOSIAALISET ROOLIT TOIMINNAN RAKENTAJINA JA RAJAAJINA	36
5 ROOLIT JA JÄNNITTEET KUNTALIITON PALVELUTUOTANNON UUDISTAMINEN -OHJELMASSA	42
5.1 PALVELUTUOTANNON UUDISTAMINEN -OHJELMAAN KEHITTYVÄT ROOLIT	42
5.2 TOIMIJOIDEN JÄNNITTEET SUHTEESSA KUNTALIITTOON.....	52
5.3 JÄNNITTEITÄ AIHEUTTAVAT SEIKAT: YHTEISTYÖ, TIETOISUUS KEHITYSOHJELMASTA JA JOHTAMINEN.....	58
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	63
6.1 MUUTOKSEN HALLINTA KEHITYSOHJELMAN AVULLA	63
6.2 ROOLIT JA NIIDEN DYNAMIIKKA	64
LÄHTEET	68
LIITE 1 HAASTATTELUKYSYMYKSET KUNTALIITON HAASTATTELUIHIN	1
LIITE 2 HAASTATTELUISSA KÄYTETYT KUVAKORTIT.....	4
LIITE 3 TUTKIMUKSEN ANALYYSIN KOODILUOKITUS	6

1 Julkinen sektori ja uusien toimintamallien tarve

Yhteiskunnassa on tapahtunut muutos kohti epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Sen rakenteesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista on monia ristiriitaisia näkemyksiä. (Sulkunen 1998, 167.) Uusi epävarmuus heijastuu lähes kaikkialle työelämään niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Sennett (1999, 18) kuvaa nykyajan muutosta tiivistetysti ajan pirstaloitumisella sekä jatkuvuuden ja pitkäjänteisyyden katoamisella. Työelämässä näkee yhä harvemmin perinteistä urakehitystä. Samaten on entistä harvinaisempaa, että työntekijä selviytyy koko työelämänsä samoilla, kerran koulutuksella hankkimillaan valmiuksilla. Enää ei puhuta niinkään työpaikoista, vaan projekteista ja tehtäväkentistä. Myöskään julkisella sektorilla, kuten kunnilla ei ole edessä paluuta vakauteen ja muuttumattomuuteen, jos sitä ajatellaan joskus olleen. Kuitenkin uusi aika on mahdollisuus myös kunnille, kun ne vastaavat tehtävänsä järjestää kuntalaisten palvelut parhaalla mahdollisella tavalla. (Päätaalo 2005, 43.)

Suomessa kuntalaissa määritellään kunnan tehtäväksi pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät sekä sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. (Kuntalaki 17.3.1995 / 365) Valtion ja kuntien välille on kuitenkin syntynyt ristiriitoja tehtäväjaosta. Suomi on pysynyt toimeentuloturvan osalta valtiokeskeisenä ja palvelujen osalta kuntakeskeisenä (Anttola & Sipilä 2000). Kuntien itsehallinto on lisääntynyt, ja valtion taholta tullut normiohjaus hieman vähentynyt. Kunnat joutuvat etsimään ratkaisuja sille, mitä palveluja ne järjestävät itse ja mitä hankitaan muilta palvelujen tuottajilta. Yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin kesken on kunnan sisäisen yhteistyön kehittämisen ohella olennaista palveluja kehitettäessä. Tätä tukee lainsäädäntö. (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3.8.1992 / 733 ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 23.8.2002 / 716.)

Julkinen sektori työllistää miltei kolmanneksen Suomen koko työllisestä työvoimasta. Perinteisesti työt ja työsuhdejärjestelmät julkisella sektorilla ovat eronneet aika paljon yksityisellä sektorilla vallitsevasta tilanteesta. Hyvinvointivaltion infrastruktuurin kehittyminen on kuitenkin muuttanut melkoisesti julkisella sektorilla tehtävien töiden luonnetta. Työsuhteisten määrä on lisääntynyt, ja samaan aikaan työ- ja virkasuhteisten väliset erot ovat lieventyneet. Yksityisen ja julkisen sektorin palveluksessa työskentelevän henkilöstön työtehtävissä ja rakenteessa on kuitenkin tiettyjä eroja muun muassa siten, että valtaosa julkisen sektorin tehtävistä sijoittuu nimenomaan erilaisten immateriaalisten palvelujen tuotantoon. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että organisaatioiden keventämisen ja toimintojen saneeraamisen paineet kohdistuvat poikkeuksellisen voimakkaasti tähän asti suhteellisen vähäisillä muutoksilla selvinneeseen julkiseen sektoriin. (Kasvio 1994, 72-74.)

Suomalaisten kuntien keskeinen ongelma on väestörakenne ja siinä tapahtuvat nopeat muutokset. OECD (2003:9, 13, 14) on painottanut Suomen taloudellista kehitystä koskevassa raportissaan väestön muita OECD-maita nopeampaa ikääntymistä sekä työllisyyskehityksen niin vähenevän työvoiman kuin työttömyydenkin kannalta. Nämä kaikki liittyvät väestörakenteen muutoksiin. Terveysthuollon osalta huolenaiheena on, miten nykyistä kansainvälisesti laadukasta palvelujärjestelmää pidetään yllä. Uusia toimintatapoja ja -malleja etsiessään kunnat joutuvat hakemaan erilaisia keinoja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen. OECD (2003, 82) ehdottaa, että Suomessa vahvistettaisiin muun muassa yksityistä sektoria ja tehostettaisiin kansalaisten omia valintamahdollisuuksia. Pitkällä aikavälillä selviäminen väestön ikääntymisen aiheuttamasta sosiaalimenojen kasvusta on rakennettu jatkuvan talouskasvun varaan. Julkiseen sektoriin ja julkiseen ohjaukseen kohdistuu arvostelua, mutta toisaalta mielipidekyselyt kertovat julkisten palvelujen kannatuksen säilyneen ihmisten keskuudessa. Kansalaiset haluaisivat säästettävän lähes kaikesta muusta, mutta ei sosiaaliturvasta tai hyvinvointipalveluista. (Julkunen 1992, 16.)

Puhe hyvinvointivaltion kriisistä keskittyy hyvin pitkälle siihen, pystyykö julkinen valta huolehtimaan kansalaisten hyvinvoinnin perusedellytyksistä totutulla tai odotuksia vastaavalla tavalla. Uhkana on lähinnä julkisten vastuiden aiheuttaman rahoitustaakan ja rahoitusmahdollisuuksien ristiriita. (Heikkilä ym. 2005.) Kehittyneiden teollisuusmaiden piirissä on jo pitkään puhuttu erityisesti julkisen sektorin kriisiytymisestä. Kriiseihin ovat johtaneet arvostelijoiden mukaan muun muassa julkisen sektorin menojen jatkuva kasvu, julkisen sektorin tehottomuus, palvelujen heikko laatu sekä alhainen tuottavuus. (Kasvio 1994, 74; Alestalo 1993) Kuntiin kohdistuu siis erilaisia muutostekijöitä yhä kiihtyvämällä vauhdilla. Aiheellisesti on oltu huolissaan siitä, miten kunnat selviytyvät odotuksista ja vaatimuksista, joita palvelujen järjestämiseen kohdistuu. (Päätalo 2005, 57.) Anttosen ja Sipilän (2000) mukaan tietyt sosiaalipoliittiset järjestelmät Suomessa ovat 1990-luvun jäljiltä edelleen kansainvälisesti korkeatasoisia, vaikka eivät vastaakaan pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle asetettuja odotuksia. He puhuvat kuitenkin myös hoivakriisistä ja umpikujasta, joka koostuu kahdesta osasta: epämuodollisen avun vähenemisestä ja julkistalouden tilan vakavasta heikkenemisestä. Näin sosiaalipolitiikan on turvauduttava monenlaisiin toimijoihin ja etsimään uusia ratkaisuja entisten tilalle.

Uudet ongelmat edellyttävät perustavaa laatua olevaa uutta ajattelua ja uusia käytäntöjä (Clarke & Clegg 1998, 3). Kukaan tuskin kiistää, etteikö julkinen sektori tarvitsisi uudistusohjelmaa (Julkunen 1992, 115). Voidakseen järjestää palveluja kunnat joutuvat etsimään uusia toimintatapoja ja -malleja. (Päätalo 2005, 59). Usein organisaation johdon toimintamalli perustuu oletuksille, että organisaatiot menestyvät omaksumalla ne avainasiat, joiden on havaittu liittyvän menestyvien organisaatioiden toimintaan. Organisaatioiden ajatellaan menestyvän muotoilemalla ja valitsemalla pitkän ajanjakson suunnitelmia käyttämällä analyyttisiä kriteereitä, toteuttamalla nämä suunnitelmat ja seuraamalla kehitystä

niiden osalta. Menestystekijänä pidetään myös sellaista rakennetta, strategian ja ympäristön sekä muiden tekijöiden yhdistelmää, jossa kaikki osat sopivat yhteen. (Räsänen 1997, 158.) Organisaatiot pyrkivät hyötymään taloudellisesti uusien työn organisointimuotojen avulla, vaikkakaan olemassa oleva tutkimuskirjallisuus ei mahdollista sen erittelyä, milloin se on saavutettavissa (Julkunen 1987, 225).

On mielenkiintoista, miksi organisaation johto haluaa käyttää samoja työvälineitä kuin muidenkin menestyviksi uskottujen organisaatioiden johto ja miksi nämä samat työvälineet otetaan käyttöön lähes kaikissa organisaatioissa. Näihin kysymyksiin ei ole saatu yleisesti hyväksyttyjä tutkimusten tuottamia vastauksia, mutta muutaman hyvin olennaisen seikan voi silti nostaa esille. Uusia toimintamalleja ihannoidaan ja johtoa voidaan arvioida sen mukaan, kuinka uusia ja kehittyneitä sen toimintamallit ovat. Kilpailu johtaa siihen, että käytännöt samanlaistuvat, koska ei haluta antaa kilpailijoille paremmista työvälineistä mahdollisesti koituvaa etua. Työkalut ovat hyödyllisiä, sillä valmiit mallit helpottavat ongelmien ratkaisua. Niitä käyttävä johto voi tehdä perusteltuja linjavalintoja, ja tällainen systemaattisempi päätöksentekoprosessi on helpompi viestiä myös muille osapuolille. Johtaminen on haastavaa ajatustyötä, jossa erilaiset systematiikat ja mallit voivat olla suureksi avuksi. Kyse on siis siitä, kuka pystyy parhaiten hallitsemaan ristiriitaiset paineet, yhdistelemään niiden käsittelyssä tarvittavat periaatteet ja toimimaan johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti. (Räsänen 1997, 158.) Johtamisuudistukset ovat myös osa julkisen sektorin toiminnan uudistamista ja siihen liittyvää muutosprosessia. Niiranen (1995, 59) kuitenkin huomauttaa liian yksipuolisesta yksityisen sektorin mallien omaksumisesta julkisella sektorilla.

Taloudellinen epävakaisuus ja hyvinvointivaltion jännitteet voidaan yhdessä tulkita myös oireiksi epookkisesta murroksesta, aikakauden ja yhteiskuntamuodon vaihtumisesta. Sosiologit ajattelevat yleisesti, että elämme uudelleenrakenteistumisvaihetta. Kun vanhaa latua ei voi edetä, on silloin etsittävä uusia ratkaisuja. Historia osoittaa, että muutosten innovointi, vakiinnuttaminen ja kypsyminen on usein hidas prosessi. Vanhan hajoaminen ja uuden tuottaminen tilalle ei ole eikä voi olla yksimielinen tapahtumakulku vaan ideologisten ja diskursiivisten kamppailujen kohde. Hyvinvointivaltio antaa sellaisia takuita ihmisten elämään, että sen uudelleenmuotoutuminen on tiukkojen kiistojen kohde. Kuitenkaan valistunut visionäärikään ei voi antaa ja rakentaa meille uutta yhteiskuntaa vaan sen tekevät ihmiset jokapäiväisissä käytännöissään. (Julkunen 1992, 15.)

Valtio voi kuitenkin tehdä nopeitakin muutoksia, mitä juuri Suomessa on tehty. Yleensä markkinastrategiat lähtevät oman edun rationaalisuudesta, kun taas julkisen sektorin teoria yhteisistä asioista ja keskinäisistä riippuvuuksista. Uusliberalistit puhuvat riippuvuuskulttuurista valtion ja vapauden markkinoiden yhteydessä. Puhtaimmat yhteiset asiat ovat maanpuolustuksen kaltaisia kollektiivihyödykkeitä, joita on vaikea ajatella tuotettavan yksityisomistuksessa markkinoille myytäväksi ja ostettavaksi. Sen sijaan

eläkevakuutusta, opetusta, päivähoitoa ja vanhusten hoitoa voidaan kyllä tuottaa markkinoilla. Ne ovat jaettavia ja yksilöitäviä asioita. Niiden organisointi julkisina palveluina nojaakin riskiä ja epävarmuutta, oikeudenmukaisuutta ja sosiaalisia oikeuksia koskeviin näkökohtiin. Niiden julkinen tuottaminen ja jakelu tuottaa toisenlaisen lopputuloksen kuin markkinatuotanto. Tämä lopputulos on julkisen sektorin teorian mukaan oikeudenmukaisempi, yksilöllisiä epävarmuuksia sekä kohtuuttomia riskejä tasaavampi ja yhteisen edun kannalta parempi. (Julkunen 1992, 112.) Näin ei voida ajatella yhden mallin olevan selvästi muita parempi vaan tarvitaan yhteistyötä eri toimijoiden kesken, jotta hyvinvointiyhteiskunta voisi säilyä tulevaisuudessakin.

Tämän tutkimuksen keskeinen argumentti onkin, että ympäristön jatkuva ja nopea muutos pakottaa organisaatiot, erityisesti nyt julkisella sektorilla, etsimään uusia ja toimivampia toimintamalleja. Kehitysohjelma ja siihen liittyvä ohjelmajohtaminen on uusi toimintatapa, käytäntö ja johdon työkalu, jolla pyritään helpottamaan näitä uusia muutoksen tuomia palvelutuotannon ja johtamisen haasteita. Tutkin julkisen sektorin muutosta, jota heijastan kehitysohjelman läpi. Tässä tutkimuksessa paneudutaan kehitysohjelman toimijoiden käytäntöihin, heidän toteuttamiinsa rooleihin ja niihin käsityksiin, mille kehitysohjelman toiminta nojaa suhteessa palvelutuotannon uudistamiseen ja johtamiseen kehitysohjelmassa. Luvussa kaksi pyrin tuomaan esiin sen tarpeen, mihin kehitysohjelmat ovat muodostuneet ja mitä niillä tavoitellaan. Lisäksi pohdin tämän tutkimuksen tavoitteita organisaation muutosten, roolien ja roolien välisten jännitteiden kannalta.

Lähestyn tässä tutkimuksessa suurten muutosten organisointia Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa koskevan tapaustutkimuksen avulla, jota esitellään luvussa kolme, minkä lisäksi siinä luvussa tuodaan esille tämän tutkimuksen taustaa. Tarkastelen Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa sosiologisena ilmiönä, jossa näen ohjelman toimijat sosiaalisia merkityksiä antavina ja niiden kautta tilannettaan jäsentävinä samoin kuin sosiaalis-taloudellisissa vaihtosuhteissa toimivina subjekteina.

Luvussa neljä pyrin laajentamaan kehitysohjelman tavoitteiden käsittelyä esittelemällä ohjelmajohtamista ja johtamista yleensä sekä kehitysohjelman suhdetta pysyvään organisaatioon. Näiden lisäksi käsittelen lyhyesti toimijan ja kehitysohjelman suhdetta, jotta toimijoiden kehitysohjelmassa ymmärrettäisiin olevan monimuotoisia, eri rooleissa ja subjektiasemissa toimivia yksilöitä ja näin toiminnallaan luovan koko kehitysohjelman.

Viidennessä luvussa analysoin kehitysohjelmaa muutoksen organisointivälineenä. Tarkastelen miten kehitysohjelman toimijat kehitysohjelmaa käytännössä toteuttavat. Erityisesti kiinnitän huomiota siihen millaisia rooleja kehitysohjelmassa kehittyä sekä siihen, mille käsityksille kehitysohjelman toimijoiden toiminta nojaa suhteessa ohjelmajohtamiseen ja palvelutuotannon uudistamiseen.

Tutkimuksen lopuksi luvussa kuusi esittelen tutkimuksesta noussutta ymmärrystä siitä, miten julkinen organisaatio pyrkii toimintatapojaan käytännössä muuttamaan, jotta ne pystyisivät vastaamaan hyvin ympäristön muutosten tuomiin haasteisiin ja miten kehitysohjelma toimii tällaisena muutoksen organisointivälineenä.

2 Kehitysohjelman avulla toimintaympäristön muutokseen

Tässä luvussa pyrin tuomaan esiin sen tarpeen, mihin kehitysohjelmat ovat muodostuneet ja mitä niillä tavoitellaan julkisen sektorin muutoksessa. Lisäksi pohdin tämän tutkimuksen tavoitteita organisaation muutosten, roolien ja roolien välisten jännitteiden kannalta, ottaen huomioon myös muutoksen poikkileikkauksellisen luonteen.

2.1 Strategisten kehitysohjelmien tunnuspiirteet

Periaatteessa ohjelma käsitteenä voi tarkoittaa hyvin monia asioita, kuten tv-ohjelmia, radio-ohjelmia, tietokoneohjelmia, koulutusohjelmia, tutkimusohjelmia, poliittisia ohjelmia, kehitysohjelmia, tapahtumien ohjelmia ja niin edelleen (Princeton 2005). Jo ohjelma-käsitteen lukuisat ja hyvin erilaiset käyttötavat voivat aiheuttaa hämmennystä. Erityyppiset kehitysohjelmakäsitteetkin sisältävät useita erilaisia ohjelmia. Esimerkkejä erilaisista kehitysohjelmista ovat uuden kännykkätuoteperheen suunnittelu, laatujohtamisen käyttöönotto organisaatiossa, organisaatiomuutos yritystason seurauksena tai tietojärjestelmän käyttöönotto. Tämä tutkielma keskittyy julkisen organisaation strategisiin kehitysohjelmiin, koska ne ovat erityisen tärkeitä organisaation tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Strategisia kehitysohjelmia organisaatiot perustavat sen takia, että joku strategisesti organisaatiolle hyvin tärkeä asia olisi saatava tehtyä ja kehitysohjelman ajatellaan oleva sopiva väline työn organisointiin. Strategisiksi kehitysohjelmiksi kutsutaan niitä ohjelmia, jotka ovat olennaisia koko organisaation elinkykyisyyden kannalta (Mintzberg ym. 1991, 10).

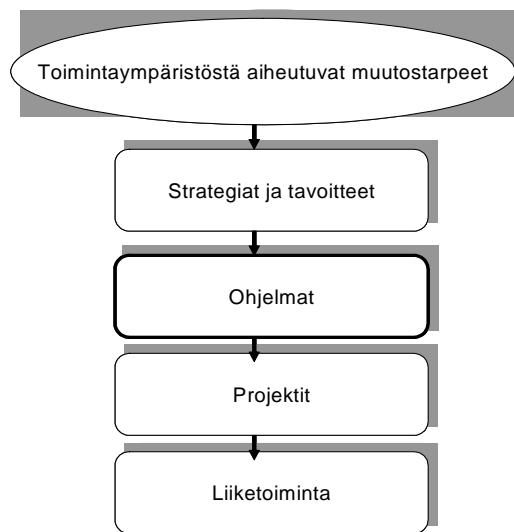
Kehitysohjelman määritelmä ei ole vielä yhtä vakiintunut kuin projektin määritelmä. Projekti on tyypillisesti ainutkertaisen tuotteen tai palvelun toteuttava, ajallisesti ja kustannuksiltaan rajattu sekä laajuuden tai lopputuloksen suhteen määritelty kokonaisuus (Artto ym. 1998, 23). Kehitysohjelmat sen sijaan tarkentavat organisaation tarvittavan toiminnan järjestyksen askel askeleelta, jotta päätavoitteet, kuten esimerkiksi toiminnan tehostuminen, saavutetaan. Kehitysohjelmalla myös varmistetaan, että tarvittavat resurssit ovat käytössä. (Mintzberg ym. 1991, 10.) Sergio Pellegrinelli (1997, 142-143) on osuvasti määritellyt kehitysohjelman kehikseksi olemassa olevien projektien tai uusien projektien ryhmittelylle. Näitä projekteja hallitaan koordinoitusti, jotta saavutetaan yhteinen tavoite tai lisäetuja, joita ei esiintyisi, jos projekteja johdettaisiin yksittäin. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että kehitysohjelma on joukko toisiinsa liittyviä muutostoimia – projekteja ja muita tehtäviä, jotka on ryhmitelty yhteen strategisten hyötyjen saavuttamiseksi (Murray-Webster & Thiry 2000, 47-64). Käytännössä kehitysohjelma on tilapäinen organisaatio, jonka avulla organisoidaan työtä (Lundin & Steinthorsson 2003, 236).

Kasvava kehitysohjelmien tarve

Ympäristön epävarmuuden jatkuvasti lisääntyessä sekä tiedon ja taitojen pirstaloituessa syntyy tarve yhteisen päämäärän tai toimintasuunnitelman luomiselle. Työorganisaatioissa se on alkanut tarkoittaa yhteisen strategian luomista. Strategialla pyritään saavuttamaan ne tavoitteet, joita toiminnalle on asetettu. Strategia on suunnitelma tai malli, joka yhdistää organisaation päätavoitteet, politiikan ja toiminnan sarjat yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Hyvin muotoiltu strategia auttaa järjestämään organisaation voimavaroja toimivaan muotoon. Toimiva strategia perustuu organisaation sisäisiin kykyihin, puutteiden tiedostamiseen sekä odotettuihin ympäristön muutoksiin. (Mintzberg ym. 1991, 10.)

Pelkkä strategian muodostaminen ei kuitenkaan riitä. Muutosten nopeutuessa yritykset sekä julkiset organisaatiot tarvitsevat entistä enemmän koordinoitua lähestymistapaa strategioiden toteuttamiseksi, sillä muuten johdon määrittelemät strategiat saattavat jäädä toteuttamatta. Esimerkiksi kunnissa saatetaan tuhlaata aikaa, rahaa ja energiaa keskenään kilpailevien projektien ja toimintojen aloittamiseen ilman, että niitä on yhdistetty toisiinsa tai kunnan strategiaan. Nopeasti yleistyneet projektit ovat hyvä toteutusmuoto, kun tavoitteet ovat selkeästi määriteltäviä, mutta ne eivät sovi tilanteisiin, joissa lopputulosta ei pystytä konkreettisesti kuvaamaan. Kehitysohjelmat pyrkivät vastaamaan tähän haasteeseen. (Ahvenharju 2000, 20.)

Viimeisten vuosikymmenten aikana projektimuotoinen työ kehittämisen ja muutoksen organisointivälineenä on yleistynyt olennaisesti suomalaisissa organisaatioissa. Projektitoiminnan vakiinnuttaessa asemansa yhtenä organisaation toimintatapana se on koettu myös ongelmalliseksi. Projektikokonaisuuksien hallinta on vaikeaa, koska on paljon pieniä ja lyhytkestoisia projekteja. Tavoitteet eivät toteudu, koska isojen muutosten aloittaminen ja johtaminen on usein hankalaa. Usein organisaatioilla ei ole myöskään sopivia toimintatapoja ja työkaluja mitata ja kontrolloida suurten strategisten muutosten toteutumista. Yhtenä ratkaisuna näiden ongelmien poistamiseksi on kehitetty systemaattinen ohjelmajohtaminen. (Lindblom & Lehtonen 2004, 16-18.)



Kuva 1. Kehitysohjelmien viitekehys (OGC 1999, 10).

Kuva 1 havainnollistaa sitä kenttää, johon kehitysohjelma sijoittuu. Toimintaympäristöstä syntyy jatkuvasti muutostarpeita, kuten esimerkiksi nopea väestön ikärakenteen muutos ja tekniikan kehittyminen, jotka vaikuttavat organisaatioiden strategioihin ja tavoitteisiin. Jotta tavoitteisiin päästäisiin, perustetaan kehitysohjelmia ja projekteja, joiden avulla syntyy puolestaan liiketoimintaa eli saavutetaan asetettuja tavoitteita. Ahvenharjun (2000, 20) mukaan muutoksia on kyettävä johtamaan huolimatta siitä, että tavoitteet saattavat ympäristötekijöiden vuoksi paljonkin muuttua muutosten läpiviennin aikana. Hänen mukaansa juuri tähän johtamistarpeeseen on kehittynyt ohjelmajohtaminen, johdon työväline, jolla strategiaa voidaan toteuttaa ja hallita tehokkaasti.

Kehitysohjelmien avulla saavutettavia etuja ovat Pellegrinellin (1997, 142-143) mukaan muun muassa parempi projektien priorisointi, tehokkaampi ja tarkoituksenmukaisempi resurssien käyttö, projektien hallinta liiketoiminnan ehdoilla, parempi suunnittelu ja koordinointi sekä projektien parempi näkyvyys ylimmälle johdolle. Kehitysohjelman voidaan nähdä myös tarjoavan sillan strategian ja projektitason välille sekä mahdollisuuden suurten muutosten tehokkaaseen toteutukseen jakamalla suuret kokonaisuudet hallittaviin osiin. Lisäksi ohjelmajohtamisella voidaan saavuttaa systemaattisesti hyötyjä työtapoja yhdenmukaistaen. (OGC 1999, 3-4.) On selvää, että tarvetta kehitysohjelmille on niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla, mutta kehitysohjelman avulla saavutettavat edut eivät ole itsestään selviä, vaan tarvitaan osaavia toimijoita sen perustamiseen ja läpiviemiseen.

Kehitysohjelman suhde projekteihin

Jotta kehitysohjelman ja projektin käsitteiden ero selkeytyisi, esittelen seuraavassa muutamia projektin ja kehitysohjelman keskeisiä eroavaisuuksia. Kehitysohjelma on organisointikehys, joka syntyy organisaatioon kohdistuvista muutostarpeista, kun taas projekti on prosessi tietyn

tuotoksen saavuttamiseksi. Siinä missä kehitysohjelman kesto voi olla määrittämätön, projektilla on yleensä tarkalleen määrätty kesto. Kehitysohjelmassa tavoitteita ei välttämättä ole määritelty tarkasti ohjelman käynnistyessä, mutta projektilla on yleensä selkeät tavoitteet. Kehitysohjelma saattaa koostua useasta projektista, kun taas projekti on yleensä ohjelmaa pienempi kokonaisuus. (Pellegrinelli 1997, 148.)

Nämä erot johtavat siihen, että projekteja ja kehitysohjelmia on johdettava hieman eri tavoin. Tiivistäen kehitysohjelmien johtamisessa keskitytään hyötyjen johtamiseen, ohjelman osien väliseen koordinointiin ja ympäristössä tapahtuvien muutosten seurantaan sekä sen pohjalta tapahtuvaan kehitysohjelman tavoitteiden ja toteutusstrategian muokkaamiseen. Projektien johtamisessa puolestaan keskeistä on ennalta määrättyjen hyötyjen hallinta sovitun johtamismallin mukaisesti annettujen tavoite-, aika- ja kustannusraamien puitteissa. (OGC 1999, 12-14.) Nämä edellä mainitut erot projektien ja kehitysohjelmien välillä ja niiden johtamisessa eivät näy käytännössä aina yhtä selvärajaisina. Ne antavat kuitenkin kuvan siitä, mihin kehitysohjelmilla ihannetilanteessa pyritään.

Projektit ja kehitysohjelmat kohtaavat myös samantapaisia ongelmia. Jotta yhteistyö kehitysohjelmassa sujuisi hyvin, sen tulisi periaatteessa tapahtua ilman osaamisalueiden välisiä rajoja. Kuitenkaan tämä ei ole aina mahdollista. Ihmiset rakentavat rajoja, käytäntöjä, arvoja ja toimintatapoja esimerkiksi käyttämällä ammattikieltä ja -termejä siten, etteivät toiset ymmärrä mitä he tekevät ja tarkoittavat. Ihmisten identiteetti perustuu erilaisuuteen ja identiteettien luominen ja vahvistaminen luo rajoja ohjelmassa olevien eri osaamisalueiden välille. Sängen usein ”läpinäkyvä lasiseinä” erottaa ihmiset toisistaan paremmin kuin heidän virallinen asemansa tai koulutuksensa. Projekti- ja ohjelmatyössä näiden rajojen ylittäminen on toisinaan vaikeaa. Se vaatii koordinoitua, sovittelua ja valtuuksia sovittaa ristiriidassa olevia intressejä. Koska projekteissa tarvitaan lähes aina useiden osaamisalueiden hyväksikäyttöä, on hyvin tärkeää, että kommunikointi eri alueiden välillä sujuu hyvin. Kommunikointiongelmien syynä on usein se, että kunkin osaamisalueen jäsenillä on oma tapansa puhua ja kuunnella. Jotta tämä rajaprosessi toimisi tehokkaasti, myös toimintakulttuurin on tuettava sitä. (Koskinen 2005, 19-20.)

Kehitysohjelman mallit ja vaiheet

Kehitysohjelmat voidaan jakaa karkeasti kolmeen eri malliin ja viiteen eri vaiheeseen. Roderic Gray (1997, 5-9) kuvaa vaihtoehtoisia tapoja lähestyä ohjelmajohtamista. Hänen mukaansa termiä ohjelma käytetään usein epämuodollisesti ja sen synonyymeja ovat muun muassa metaprojekti, suuri projekti tai moniprojekti. Hän luokittelee kehitysohjelmat löyhään, vahvaan ja avoimeen malliin. Löyhässä mallissa ohjelma muodostaa niin sanotun sateenvarjon, joka kerää projektit yhteen johdon tarpeiden vuoksi esimerkiksi raportoinnissa. Vahvassa ohjelmamallissa oletetaan projektien koordinoinnista saavutettavan etuja, joita

projektit eivät yksittäin pystyisi saavuttamaan. Avoimessa mallissa projektijohtajia valtuutetaan tekemään päätöksiä omista projekteistaan ja tarjotaan helppo pääsy tietoihin muiden projektien edistymisestä ja tuloksista.

Kehitysohjelman päävaiheet, jotka esiintyvät lähes jokaisessa ohjelman kuvauksessa, ovat tavoitteen määrittäminen, suunnittelu, toteutus, arviointi ja lopetus. Tavoitteen määrittämistä voidaan kutsua myös kehitysohjelman identifiointivaiheeksi tai aloitusvaiheeksi, sillä siinä tulisi määritellä visio ja tavoitteet sekä ohjelman laajuus. Suunnitteluvaiheeseen kuuluu ohjelmasuunnitelman laatiminen, toimintatapojen muotoilu, resursoinnin suunnittelu ja vastuiden määrittely. Toteutusvaiheessa raportoidaan ja seurataan toteutusta, kun taas arviointi- ja lopetusvaiheen tärkein tehtävä on tavoiteltujen hyötyjen toteutumisen varmistaminen. Käytännössä kehitysohjelman eri vaiheita tehdään usein päällekkäin eli ohjelmajohtamisen prosessi on syklinen, ja myös ohjelman projekteilla on omat vaiheensa. Kehitysohjelma on usein pitkäkestoinen, joten ohjelman ympäristö ja sitä kautta ohjelman vaatimukset ja tavoitteet voivat muuttua ohjelman aikana. Muutosvaatimus voi tulla ulkoisesta toimintaympäristöstä, ohjelman johtoryhmästä tai projekteista. Vastatakseen näihin muutosvaatimuksiin ohjelmaprosessin tulee olla joustava. (Haughey 2001, 11; Thiry 2004, 245-252.)

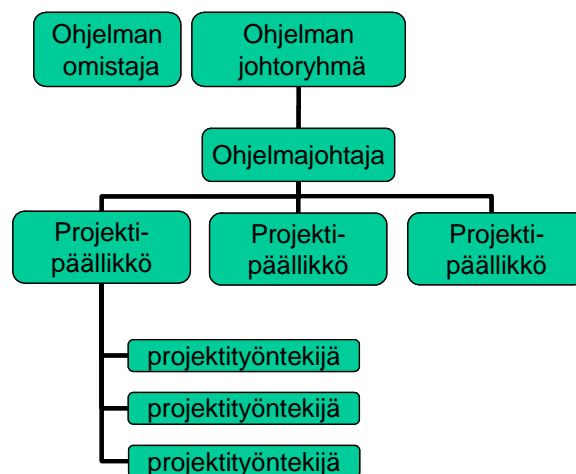
On tutkittu, että muutosvaiheen alussa kehittämisprojekti, kuten kehitysohjelmakin joutuu yleensä kovan paineen alle. Uudet toimintatavat eivät ole vakiintuneet, eikä uusia menetelmiä osata täydellisesti. Lisäksi vanhat rakenteet ovat rasisitteena. Henkilöstön annetaan usein toimia vanhoilla tavoilla ja tehottomasti, vaikka uusista toimintatavoista on sovittu. Pysyvään muutokseen päästään vain, jos muutoksen vetäjät ja projektipäällikkö pitävät liikettä yllä niin kauan kuin siihen on tarvetta. Muuten on vaarana, että toimintatavat palaavat vähitellen entiselleen. (Lanning 2002, 93-94.) Vanhojen toimintatapojen muuttaminen merkitsee jokapäiväisten rutiinien muuttamista ja hyvin pienten asioiden hoitamista toisin kuin on totuttu. Kaikki sellaiset rakenteet, säännökset ja rutiinit, jotka tukevat vanhaa toimintatapaa pitäisi pyrkiä poistamaan, muuten uudet toimintatavat eivät pääse juurtumaan organisaatioon. (mts. 120-121.)

Kehitysohjelman viralliset roolit

Kuten laajoissa organisaatioissa niin kehitysohjelmissakin voidaan nähdä virallinen ja epävirallinen suhdejärjestelmä, jotka vastaavasti sisältävät virallisia, perustehtävän mukaisia asemia tai rooleja sekä epävirallisia, ryhmädynamiikan tuottamia asemia tai rooleja. Virallisia asemia tai rooleja ovat esimerkiksi toimitusjohtajan ja esimiehen asemat. Työyhteisöissä, kuten kehitysohjelmissa organisaation hallintokaavio säätelee ryhmärooleja ja vuorovaikutuksen luonnetta. Virallinen suhdejärjestelmä sisältää työnrakenteen. Sillä tarkoitetaan kehitysohjelman jäsenten työrooliin sisältyviä tehtäviä, joista kehitysohjelman

kokonaistehtävä muodostuu. Työrakenne perustuu sopimukseen, ja tehtävät tulee suoritetuksi, kun toimitaan niin kuin on sovittu, suostutaan esimiesten johdatukseen ja noudatetaan annettuja sääntöjä. (Niemistö 2002, 115-116.) Virallisilla rooleilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan kehitysohjelman toteuttamisen kannalta tarpeellisia rooleja, joihin yleensä nimitetään ja tämä roolin nimike määrää pitkälle työntekijän vastuun ja työtehtävät. Virallisia rooleja kehitysohjelmassa ovat Pellegrinellin (1997, 142-143) mukaan ohjelman tilaaja tai sponsori, ohjelmajohtaja, operatiivinen johtaja, projektipäällikkö ja joskus linjajohtaja. Ohjelman tilaaja tai sponsori toimii koko liiketoiminnan asiamiehenä koskien ohjelman strategisia vaatimuksia ja oletuksia. Hän on myös vastuussa siitä, mitä tuloksia investoinneilla saavutetaan. Ohjelmajohtajalla on kokonaisvaltainen vastuu ohjelman hyötyjen toteutumisesta. Operationaalinen johtaja ja projektipäällikkö tarjoavat asiantuntemusta projekteissa niin suunnittelussa, valvonnassa, riskien hahmottamisessa, arvioinnissa kuin palkitsemisessakin. Joskus organisaatiossa, joka toimii projekti- ja ohjelmaperusteisesti, linjajohtajan on sovittava yhteen suuri määrä ohjelmia raportoinnin ja kommunikoinnin takia.

Lycettin, Rassaun ja Dansonin (2004, 289-291) mukaan ohjelmassa on kolme virallista pääroolia. Nämä roolit ovat ohjelman johtaja, joka on vastuullinen koko ohjelmasta ja sen mitattavuudesta, ohjelmapäällikkö, joka on vastuussa ohjelman pystyttämisestä sekä läpiviennistä ja liiketoiminnan muutosjohtaja, jonka vastuulla on tulostenhallinta ja realisaatioprosessi. Nämä eroavat hieman Pellegrinellin (1997, 43) määrittelemistä ohjelman rooleista, mutta yhteistä niille on se, että ohjelmajohtajan rooli on lineaarisesti ja hierarkkisesti projektipäällikön yläpuolella ja vaatii suoraa raportointisuhdetta.



Kuva 2. Kehitysohjelmaorganisaation virallisten roolien suhteet (mukaiillen OGC 1999, 19).

Kuvassa 2 on hahmoteltu sitä, miltä ohjelmaorganisaatio voi näyttää. Siinä ylimpänä on johtoryhmä, joka vastaa siitä, että ohjelma vastaa haluttua strategiaa. Kehitysohjelman johtoryhmä voi olla joskus sama kuin koko organisaation johtoryhmä tai sitten se voi koostua esimerkiksi ohjelmajohtajasta ja kyseisen kehitysohjelman kannalta merkittävien sidosryhmien edustajista. Sen alla on ohjelmajohtaja, joka koordinoi ohjelmaa ja on vastuussa käytännön toteutuksesta. Ohjelman omistaja pitää huolen, että kehitysohjelma saa riittävästi huomioita ja resursseja pysyvältä organisaatiolta. Projektipäälliköllä on vastuu oman osa-alueensa operatiivisesta toiminnasta, ja hänen alaisuudessaan työskentelevät projektityöntekijät, jotka tekevät varsinaisen operatiivisen työn. (OGC 1999, 18-19.) Kuten edellä esitellyistä virallisista roolien määrittelyistä huomaa, niiden tehtäväkuvat eroavat hieman toisistaan kirjallisuuslähteestä riippuen. Pellegrinellin (1997, 143) mukaan ohjelmaroolien luonteessa ja toteuttamistavoissa esiintyykin suurta vaihtelua organisaatioiden välillä. Väistämättä todellisuudessa kehitysohjelma on monimutkainen kokonaisuus, jonka onnistuminen edellyttää pitkäaikaista panostusta koko ohjelmaorganisaatiolta.

Tällaisille työnrakenteen tavoitteille ja ihanteille organisaatiot, kuten kehitysohjelma, perustavat toimintansa. Ihmiset eivät kuitenkaan toimi aina hallitusti vaan yksilöllisyys erilaisine intresseineen muuttaa työnteon usein pelaamiseksi. Siksi epävirallisten suhteiden sisältö on monesti mielenkiintoisempaa kuin asiallisen työnrakenteen. Epävirallisia asemia tai rooleja ei ole aina ennalta sovittu vaan ne muodostuvat ryhmätilanteen aikana vuorovaikutuksessa. Niiden vaikutusvalta saattaa olla jopa suurempi kuin virallisen aseman. Ei ole harvinaista, että työelämässä ajoittain ohitetaan viralliset suhteet: johtaja antaa työmiehelle ohjeita työnjohtajan ihmetellessä sivussa tai päälliköt hyppäävät toistensa yksiköissä sekoittaen alaistensa työtä. Moderniin työelämään tosin kuuluu rajojen uudistaminen, mutta se tulee hoitaa sovitusti, jos halutaan välttää loukkaantumisia ja sekaannuksia. (Niemistö 2002, 115-116.)

2.2 Tutkimuksen tavoitteenasettelua

Organisaation muutos

Työn organisointi ei ole yhdentekevää muiden strategisten valintojen kannalta vaan nämä on aina nivellettävä toisiinsa. Työn uudelleenorganisointi ei tapahdu siten, että yritysjohto hylkää tietyn strategian ja omaksuu ja toteuttaa uuden. Uuden omaksuminen on usein vaihteellisempi prosessi. (Julkunen 1987, 197-203.) Työn uudelleen organisointi kehitysohjelman avullakaan ei tapahdu yhdessä hetkessä vaan se muodostaa mielenkiintoisen prosessin. Koska tulevaisuuden ennustaminen on tällä hetkellä poikkeuksellisen vaikeaa, ennustamista tärkeämpää tulee olemaan sellaisten uusien kehitysohjelmien toteuttaminen, jotka osaltaan edesauttavat nyky-yhteiskuntien kykyä mukautua joustavasti tulevaisuuden haasteisiin. Organisaatioiden muutosten tarkastelussa oleellisemmin kyse on siitä, millä tavalla nykyisten organisaatioiden toimintatapojen on muututtava, jotta ne pystyisivät vastaamaan mahdollisimman hyvin muodostumassa olevan joustavan yhteiskunnan asettamiin haasteisiin. (Kasvio 1994, 15,19.) Tästä myös tässä tutkimuksessa on kyse eli kuinka julkisten organisaatioiden toimintatapoja käytännössä nyt pyritään muuttamaan, jotta ne pystyisivät vastaamaan mahdollisimman hyvin uusiin tehokkuus vaatimuksiin.

Kasvion (1994, 268) mukaan keskeinen vastuu työelämän muutosten hallintapyrkimysten onnistumisesta tulee olemaan työelämän organisaatioiden toimintaan kohdistuvalla yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen on nyt Kasvion mukaan uskaltauduttava oman ajankohtamme keskeisten rakenteellisten ilmiöiden analysointiin, ja samalla sen on suostuttava asettumaan uudella tavalla tasavertaiseen dialogiin yhteiskunnan toimijoiden kanssa silloin, kun etsitään keinoja näiden ilmiöiden mukanaan tuomien ongelmien hallintaan. Työelämän yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen on oltava edelläkävijä uuden roolin omaksumisessa, ja siihen sillä onkin hyvät edellytykset juuri sen vuoksi, että työorganisaatioita ei ole mahdollista tutkia muutoin kuin todellisessa ja toimivassa työyhteisössä, aktiivisessa vuorovaikutuksessa siinä työskentelevien ihmisten kanssa. Tässä tutkimuksessa lähdenkin analysoimaan ajankohtamme keskeistä ilmiötä eli palvelutuotantoa, kun etsitään keinoa sen uudistamiseksi kehitysohjelman avulla. Tutkin kehitysohjelman toimijoita todellisessa työyhteisössä, Kuntaliitossa, ja aktiivisessa vuorovaikutuksessa siellä työskentelevien ihmisten kanssa tekemällä yksilöhaastatteluja ja havainnointia Kuntaliiton ohjelmajohtamisen kehittämisministreissa.

Julkunen (1992, 120) mukaan runsaasta organisaatiotutkimuksesta ja erilaisista kehittämisopeista huolimatta tiedämme aika vähän siitä, miten organisaatioita kannustetaan muutokseen. Julkunen on jo väitöskirjassaan väittänyt, että paine työn uudelleenorganisointiin ja uusien organisaatiomuotojen esiinnousu tarvitsee sosiologisen selityksen (Julkunen 1987, 78). Tämä tutkimus pyrkii tuomaan sosiologista selitystä työn uudelleenorganisointimuodon

eli kehitysohjelman merkitykseen muutoksen läpivientivälineenä pohtimalla miten julkinen organisaatio hallitsee muutosta ja onko kehitysohjelma tähän hyvä keino. Kehitysohjelmien avulla pyritään toteuttamaan suuret muutokset mahdollisimman tehokkaasti jakamalla suuret kokonaisuudet hallittaviin osiin ja yhdenmukaistaen työtapoja, jotta projekteja olisi muun muassa helpompi priorisoida ja koordinoita. Pelkästään projektien avulla tämä ei ole onnistunut ja siksi haetaan apua kehitysohjelmista. Toisaalta lyhyen ajan sisällä on ennustettu monenlaisia radikaaleja muutoksia työelämän alueella, mutta luvutut muutokset ovat kuitenkin monesti jääneet pelkkien odotusten tasolle. Vähänkin perusteellisemmat empiiriset sosiologiset tutkimukset ovat suhteellisen johdonmukaisesti osoittaneet, että itse työt ovat todellisuudessa muuttuneet paljon vähemmän kuin ennusteissa on luvattu. (Kasvio 1994, 13.) Mielenkiintoista on siis miettiä, muuttaako kehitysohjelma todellisuudessa kehitysohjelmassa toimijoiden työtä vai jääkö se pelkäksi puheeksi. Nämä ovat suuria kysymyksiä, joihin en pysty täysin tällä tutkimuksella vastaamaan, mutta jotka nousevat esiin kun mietitään, miten käytännössä kehitysohjelman toimijat ohjelmaa toteuttavat. Ja näkykö tämä roolikäyttäytymisenä kehitysohjelmassa? Jos näkyy, niin millaisia rooleja kehitysohjelman toimijoista voidaan tunnistaa?

Roolit organisaatiomuutoksessa

Roolin käsitettä käytetään monessa merkityksessä. Arkikielessä sillä tarkoitetaan usein asiayhteydestä riippuen esimerkiksi epäaitoa tai teeskentelevää käyttäytymistä tai tehtävään liittyvää asemaa. Rooli on abstrakti käsite ja sen mielekäs käyttö edellyttää määrittelyä, mihin sillä viitataan. Rooliteorian perusoletuksista vallitsee kohtalainen yksimielisyys. Rooliteorian perusoletusten mukaan rooli on 1.) tietyssä tilanteessa olevien henkilöiden käyttäytymiskaavoja, 2.) usein tiedostettavissa, 3.) säilyvä, koska ne on rakennettu organisaation systeemeihin, 4.) seurauksia aiheuttava ja 5.) opittava, jotta voisi sosiaalistua yhteiskuntaan. (Niemistö 2002, 84.)

Moreno (1977) määritteli roolin yksilön omaksumaksi toimintamuodoksi tietyllä hetkellä tietyssä tilanteessa, johon liittyy muita ihmisiä tai objekteja. Morenon roolin määritelmää tulkittaessa on roolin osatekijöiksi päädytty pitämään tilannetta, uskomuksia, käyttäytymistä, tunnetta sekä seurauksia. Rooleja analysoidessani tilanteena kaikilla haastateltavilla laajasti ottaen on kehitysohjelman puitteissa toimiminen sekä tarkemmin haastattelutilanne ja toiminnan seurauksena joko kehitysohjelman toimiminen hyvin tai huonosti tai jotenkin siltä väliltä. Erityisesti kiinnitän huomiota toimijoiden käyttäytymiseen eli toiminnan suuntautumiseen, toimijoiden tunteisiin eli vallitsevaan suhtautumiseen kehitysohjelmaa kohtaan ja ohjelman toimijoiden toiminnan taustalla oleviin uskomuksiin eli toimijoiden käsityksiin omasta itsestään, työstään ja kehitysohjelmasta.

Sosiaaliset systeemit tuottavat sosiaalisia rooleja. Vuorovaikutustilanteissa rooliodotukset ovat tavallisesti vastavuoroisia, eli kullakin roolilla on edessään vastinrooli. Työroolissa toimiminen edellyttää, että henkilö toimii tilanteen mukaisessa vastinroolissa eikä muissa rooleissa. Yksilön persoonaa voidaan kuvata roolikokoelmana. Olemme joka hetki jossakin tilanteessa, jotakin tekemässä. Tilanteiden ja tekemisen vaihtuessa roolikin vaihtuu. (Niemistö 2002, 86, 98.) Rooli voi olla virallinen tehtäväkuva tai epävirallinen yksilön toimintamalli. Tämä tutkimus keskittyy vain epävirallisten roolien tunnistamiseen kehitysohjelman toimijoista, koska niitä ei ole aikaisemmin tutkittu ja ne voivat olla kehitysohjelman onnistumisen kannalta jopa merkittävämpiäkin kuin viralliset roolit. Näitä epävirallisia rooleja tulen kuitenkin lopuksi peilaamaan kehitysohjelman virallisiin rooleihin. Yksilö voi myös itse tunnistaa itsensä roolin kuvauksesta. Ymmärtämällä omaa toimintaansa uudesta näkökulmasta hänelle aukeaa mahdollisuus muuttaa sitä haluamaansa suuntaan.

Uudelleenorganisoinnin seuraukset paljastuvat usein sekä ristiriitaisiksi että rajallisiksi. Uudet työnorganisoinnin, kuten kehitysohjelman periaatteet, tuottavat jo itsessään ristiriitaisia seurauksia. Esimerkiksi kehitysohjelma antaa mahdollisuuden sosiaalisen kanssakäymisen lisääntymiseen ja sosiaaliseen tukeen, mutta yhtä hyvin se pyrkii kääntämään ryhmäsuhteet kontrollin välineeksi ja synnyttämään ryhmänsisäisiä ristiriitoja. Rajoitteita tuottaa usein se, että organisaatiot pyrkivät hyötymään uusista organisaatioperiaatteista mahdollisimman pienin hierarkkisin muutoksin ja vähäisin kustannuksin samalla, kun pyrkivät maksimoimaan suoritustason kohoamisen. Seuraukset ovat hajaantuvia, eri ryhmillä erilaisia ja kaikessa konkreettisuudessaankin uudelleenorganisoinnin periaatteet ovat abstrakteja. Ne voivat muuntua fraseologiaksi, joka peittää alleen monenlaisia toteutuksia. Julkunen (1987, 392) uskaltaa kuitenkin väittää, että uudelleenorganisointioppien ratkaisevin puute on niiden epäsosiologisuus. Ne tarkastelevat yksilön ja työntekijän välistä suhdetta, tässä suhteessa syntyviä tyydytyksiä ja pettymyksiä, ja esineistävät työntekijän olettamalla hänelle vakioisia psykologisia tarpeita.

Työntekijä olisi kuitenkin nähtävä sosiaalisia merkityksiä antavana ja niiden kautta tilannettaan jäsentävänä, samoin kuin sosiaalis-taloudellisissa vaihtosuhteissa toimivana, subjektina. Merkitykset eivät objektivoidu yleispäteviksi psykologisiksi tarpeiksi vaan niitä voidaan ymmärtää, mutta niiden nojalla on vaikea ennustaa työntekijöiden kokemuksia. Työn uudelleenorganisoinnin vaikutuksen ratkaisevat viime kädessä merkitysrakenteet, mitkä muodostuvat paljon monimutkaisemmin kuin työn organisaation objektiivisten muutosten seurauksena.

Roolien väliset jännitteet

Työn uudelleenorganisointi, kuten kehitysohjelman perustaminen, on sosiaalinen prosessi, jossa työntekijät ovat helposti epäluuloisia muutosten tarkoitusperiä kohtaan. Pelkästään

roolien avulla on hankala kuvata roolien välisiä jännitteitä, toimijoiden muodostamia merkitysrakenteita ja ristiriitoja, jotka ovat tärkeitä kehitysohjelman onnistumisen kannalta. Näitä roolien välisiä jännitteitä ja suhteita sekä roolien muuttuvia asemointeja suhteessa eri kohteisiin pyrin kuvaamaan subjektiaseman avulla. Subjektiasema on suhdekategoria, joka saa tilanteisen merkityksensä suhteessa muihin olemassa oleviin subjektiasemiin ja diskursseihin (Billig 1991, 72). Asemoituessaan tiettyyn subjektiasemaan ohjelman toimijat samalla ottavat kantaa enemmän tai vähemmän näkyvästi vasta-asemiin. Ohjelman toimijat luokittelevat toisiaan, perustelevat omaa toimintaansa ja tulkitsevat muita, eivätkä he pysty suhtautumaan siihen puolueettomasti ja kylmän viileästi.

Sulkusen (1998, 71) mukaan näille yhteisön tarjoamille määrityksille annetaan erilaisia arvoja, myönteisiä tai kielteisiä, sen mukaan, missä suhteessa yhteisön jäsenet itse ovat niihin. Sekä hallitsevassa että alistetussakin asemassa olevat yhteiskunnan jäsenet kehittelevät omia erottelujärjestelmiään niin, että voivat niissä nähdä itsensä myönteisessä valossa. Tämä positiivinen itsemäärittely tulee varmasti näkymään myös kehitysohjelman toimijoiden suhtautumisessa omaan rooliinsa ja muihin ohjelman toimijoihin. Esimerkiksi, jos jokainen ohjelman toimija saisi vapaasti kuvata omaa rooliaan kehitysohjelmassa, kuvaukset olisivat lähes poikkeuksetta positiivisia. Tämä on pyritty ottamaan huomioon analyysissä, ja siksi etsimäni roolit eivät ole vain suoria vastauksia siihen, miten toimija näkee itse oman roolinsa. Toisaalta ihmisten kehittämät erottelujärjestelmät ovat mielenkiintoisia, koska ne ohjaavat hyvin pitkälle myös heidän toimintaansa. Tätä en halua täysin jättää huomioimatta, vaan pyrin saamaan tätä dynamiikkaa esiin tutkimalla, millaisia subjektiasemia kehitysohjelman toimijat ottavat suhteessa ohjelmajohtamiseen ja palvelutuotannon uudistamiseen. Tietysti subjektiasemia voisi tarkastella suhteessa mihin tahansa ja aina uusi näkökulma toisi uutta, mutta tähän tutkielmaan ovat valikoituneet ohjelmajohtaminen ja palvelutuotannon uudistaminen lähinnä niiden keskeisyyden ja tärkeyden vuoksi tutkimustapauksessani eli Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa.

Muutos poikkileikkauksena

Koska tässä tutkimuksessa on kohteena yhteisö, Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma ja siinä työskentelevät ihmiset sekä samalla organisaation toiminta muutostilanteessa ja kehittämisprosessissa, muodostavat nämä rajauksen sille, millaista todellisuutta tutkin. Aineisto on vain poikkileikkaus, koska tämän tutkimuksen resurssit eivät anna mahdollisuutta olla mukana ohjelman toimijoiden elämässä pidempään. Tutkimukseni antaa siten kuvan Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman rooleista ja subjektiasemista tutkimushetkellä, mutta ei anna mahdollisuutta tarkastella roolien ja subjektiasemien kehittymistä ohjelman edetessä. Näin löydetty roolit ja subjektiasemat ovat suunnitteluvaiheessa olevan ohjelman rooleja ja subjektiasemia enkä näin pyrikään löytämään kaikkia mahdollisia ohjelman eri vaiheissa esiintyviä rooleja ja subjektiasemia. Menetelmänä tässä tutkielmassa käytän lähinnä

teemoittelua ja tyypittelyä litteroidun haastattelumateriaalin analysoinnissa, mikä rajaa ulkopuolelle niistä hyvin poikkeavat ja yksittäiset havainnot. Tämä on kuitenkin lähes välttämätöntä, jotta hyvin laajasta aineistosta saan nostettua esiin ne seikat, jotka eniten näyttävät ohjaavan ja värittävän toimijoiden käytäntöjä kehitysohjelmassa.

Tämä tutkimus tarjoaa sosiologialle ja ohjelmatutkimukselle vastauksia melko tutkimattomaan kysymykseen siitä, millainen asema kehitysohjelmalla voi olla eri yksilöiden työssä. Saku Mantere (2003) tutki tosin väitöskirjassaan sosiaalisia asemia, jotka kuuluvat strategiaprosessiin liittyville yksilöille ylimmästä johdosta operatiivisen henkilöstön tasolle. Tutkimuksessa esitellään 20 sosiaalista asemaa, jotka jakautuvat organisaation toiminnasta laajemmin kiinnostuneisiin aktivisteihin, omaan työhönsä keskittyviin kansalaisiin ja strategiaan kielteisesti suhtautuviin kyynikoihin. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että monet strategiset aktivistit eivät kykene toteuttamaan haluamaansa roolia. Mantereen tutkimus tarjoaa strategiaturkimukselle vastauksia kysymykseen, millainen asema strategialla voi olla eri yksilöiden työssä, ja on siksi hyvin lähellä omaa tutkimustani. Tutkimus keskittyi kuitenkin strategiaprosessiin kehitysohjelmien sijasta. Ohjelmatutkimus ei ole vielä kypsä tutkimuksen suunta, minkä vuoksi kehitysohjelmissa usein pyritään soveltamaan suoraan projekteista peräisin olevia menetelmiä, vaikka ne soveltuvat kehitysohjelmiin varsin huonosti (Lycett ym. 2004, 289). Myös Pernille Eskerod (1996, 61-65) on tuonut osuvasti esille, että kehitysohjelma- ja projektikirjallisuudessa keskitytään pääosin suunnitteluun, aikataulutukseen ja kontrolliin. Tämä johtuu hänen mukaansa siitä, että kehitysohjelma- ja projektikirjallisuus perustuu tiettyihin oletuksiin, kuten ympäristön vakauteen, ennustettavuuteen ja ylhäältä alas liikkuvaan päätöksentekoprosessiin. Nykyisen, varsin suppean kehitysohjelmakirjallisuuden heikkoutena on, ettei se ota huomioon ympäristön dynamiikkaa eikä sitä, että projektit ja ohjelmat ovat sosiaalisia rakenteita, jotka koostuvat ihmisistä. Eskerodin mukaan organisaatioiden olisi tärkeää tietää, mille oletuksille heidän toimintansa nojaa, jotta olisi mahdollista muuttaa toimintaa haluttuun suuntaan.

Tutkimukseni tavoitteena on siis ymmärtää, miten julkinen organisaatio pyrkii muuttamaan toimintatapojaan, jotta ne pystyisivät vastaamaan hyvin uusiin tehokkuus vaatimuksiin ja miten kehitysohjelma toimii tällaisena muutoksen organisointivälineenä. Näitä kysymyksiä heijastelen niiden käytäntöjen kautta, miten kehitysohjelman toimijat käytännössä kehitysohjelmaa toteuttavat, millaisissa rooleissa kehitysohjelman osallistujat toimivat ja mille käsityksille kehitysohjelman toimijoiden toiminta nojaa suhteessa ohjelmajohtamiseen ja palvelutuotannon uudistamiseen.

3 Tutkimuksen toteuttaminen

Lähestyn tässä tutkimuksessa suurten muutosten organisointia Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa koskevan tapaustutkimuksen avulla. Tarkastelen Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa ilmiönä, jossa näen ohjelman toimijat sosiaalisia merkityksiä antavina ja niiden kautta tilannettaan jäsentävinä samoin kuin sosiaalis-taloudellisissa vaihtosuhteissa toimivina subjekteina, ja pyrin näin tekemään siitä havaintoja, jotka muunlaisella välineistöllä varustautuneelta tutkijalta jäisivät huomiotta.

3.1 Tutkimuksen tausta ja kohde

Ohjelmajohtamiseen keskittyvä tutkimusprojekti

Tämä tutkimus on osa Teknillisen korkeakoulun BIT Tutkimuskeskuksessa (Business, Innovation and Technology) toteutettavaa, strategiseen ohjelmajohtamiseen keskittyvää Strategic linking of programs for public and private organizations (STRAP-PPO) -tutkimusprojektia (2004-2008). STRAP-PPO-projektin tavoitteena on löytää ja kehittää tutkimuksen avulla tehokkaita johtamiskäytäntöjä erityyppisille ohjelmille erilaisissa ympäristöissä (STRAP-PPO 2005). STRAP-PPO-projektin alkuvaiheen tutkimuksen keskeisiä osa-alueita ovat ohjelman vaiheistus ja prosessien tarkastelu, ohjelman käynnistysvaiheen ja päätöksenteon kuvaus, ohjelman organisoinnin ja vastuiden määrittely sekä ohjelman menestyksen määrittely.

STRAP-PPO-projektissa tehdään yhteistyötä julkisten ja yksityisten organisaatioiden kanssa. Yhteistyö pitää sisällään kehitystyötä tutkimuksen keinoin, joka rakentuu organisaatiokohtaisten kehittämisseminaarien ja kaikkien yhteistyötahojen yhteisseminaarien ympärille. Kehitystyö keskittyy ohjelmajohtamisen kehittämiseen yhteistyöorganisaatioissa. Itse toimin STRAP-PPO-projektissa tutkimusapulaisena ja pro gradu -työntekijänä. Sain tukea projektiryhmältä varsinkin ohjelmiin liittyvässä osaamisessa ja opin yhteistyöorganisaatioista, koska osallistuin myös itse kehitystyöhön niissä.

Tutkimukseni kohde on Kuntaliitto-konserni¹, joka on yksi STRAP-PPO-projektin yhteistyökumppaneista. Osakeyhtiölaissa (vuodelta 2004) konsernilla tarkoitetaan emoyhtiön ja sen tytäryrityksien muodostamaa kokonaisuutta. Tekstin luettavuuden vuoksi puhun tästä lähtien kuitenkin vain Kuntaliitosta, vaikka tarkoitan Kuntaliitto-konsernia. Valitsin

¹ Kuntaliitto konserniin kuuluvat Suomen Kuntaliitto, Oy Auditor Ab, Efeko Oy, Gustavelund Oy, KL-hallintopalvelut Oy, KL-kustannus Oy, Suunnittelukeskus Oy ja FCG Finnish consulting group. Kuntaliitto on ollut konserni 1.6.1993 lähtien.

tutkimuskohteeksi Kuntaliiton, koska sen tehtävä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäjänä ja edistäjänä on merkittävä ja ajankohtainen. Kuntaliiton visioon kuuluvat ”hyvät peruspalvelut, elävä demokratia ja kestävä elinympäristö”. Suomen Kuntaliiton jäseniä ovat kaikki Suomen kunnat ja kaupungit, jotka vastaavat asukkaidensa tärkeimmistä palveluista. Koko Kuntaliitossa työskentelee noin 800 asiantuntijaa. Kuntaliiton perustehtäviä ovat kuntien ja kuntayhtymien edunvalvonta eli toimintaedellytysten varmistaminen ja kehittäminen; palvelutoiminta, jolla tähdätään asiakaslähtöiseen käytännön ongelmien ratkaisemiseen sekä kehittämistyö, jolla saadaan aikaan uusia tuotteita, tuotantoprosesseja, menetelmiä ja järjestelmiä sekä parannetaan olemassa olevia. (Kuntaliitto 2005a.)

Kuntaliiton, kuntien ja valtion on tehtävä yhteistyötä, jotta Kuntaliiton muotoilema visio toteutuisi. Esimerkiksi valtiosihteeri Antti Mykkänen (2005, A7.) kertoo uudesta työryhmästä, joka pohjustaa kaikkien aikojen suurinta kuntapalveluiden remonttia. Hänen mukaansa palveluiden kehittämisen vauhti kunnissa on liian hidas ja palvelut uhkaavat rämettyä. Valtiovallan tulisi keskittyä varmistamaan, että nykyiset peruspalvelut saadaan tuotetuksi, ja pidättäytyä hetkeksi kaikista uudistuksista. Kuntaliitto onkin mukana Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeessa yhdessä ministeriöiden, kuntien ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Tällä hankkeella pyritään arvioimaan nykyisten palveluiden määrää sekä työnjakoa valtion kanssa. (Kuntaliitto 2005b.)

Kuntaliittoa voidaan pitää asiantuntijaorganisaationa. Sveiby määrittelee joukon kirjallisuudessa verraten yleisesti käytettyjä kriteerejä asiantuntijaorganisaatiolle. Niiden mukaan asiantuntijayrityksissä 1) yrityksen arvo on yhtä kuin työntekijöiden yhteenlasketut tiedot, 2) niissä on pitkälle koulutettu henkilöstö, 3) ne työskentelevät monimutkaista ongelmanratkaisutaitoa vaativilla tehtäväalueilla, 4) ihmispääoman osuus niiden kokonaisuudesta on vallitseva, 5) yritykset myyvät ja tarjoavat ainutlaatuisia, asiakkaiden tarpeisiin sopeutettuja tavaroita tai palveluja ja 6) niiden hallussa oleva tietämys on suurelta osin sidoksissa yksilöihin. (Sveiby 1990, 40-41.)

Hyvät asiantuntijat tekevät usein työtään hyvin sitoutuneesti. Työtunteja ei aina lasketa kovinkaan tarkkaan, eikä työllä ja vapaa-ajalla ole välttämättä selkeästi piirtyvää rajaa. Vapaa-ajalla esimerkiksi saatetaan tehdä väitöskirjaa. Toisaalta asiantuntijat eivät välttämättä ole kovinkaan helppoja johdettavia. Parhaat asiantuntijat eivät välttämättä ole aina parhaimpia organisaatioihmisiä eikä heidän työtään voi oikein johtaa kukaan muu kuin henkilö, joka on itse asiantuntija ja nauttii korkeaa ammatillista arvostusta oman työyhteisönsä piirissä. Hyvät asiantuntijat, jotka kykenenisivät hankkimaan esimiehinä kollegojensa arvostusta, eivät kuitenkaan välttämättä ole aina parhaita tuloksentekijöitä. Siksi juuri tämänkaltaisten organisaatioiden toiminnan ammatillisten ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensovittaminen muodostaa joskus varsin vaikeitakin ristiriitoja synnyttävän ongelman. Suomalaisen organisaatio- ja johtamistutkimuksen piirissä on toistaiseksi kertynyt vähän

kokemuksia tämäntyyppisistä asiantuntijaorganisaatioista ja niiden toimintojen kehittämiseen liittyvistä ongelmista. (Kasvio 1994, 66-69.) Tämä tutkimus tuokin tietoa myös asiantuntijaorganisaation toimintojen kehittämiseen liittyvistä ongelmista kuvatessaan kehitysohjelman toimijoiden käytäntöjä.

Kehitysohjelmat Kuntaliitossa

Kuntaliiton toiminta-ajatuksena on edistää kuntien ja kuntayhtymien toimintaedellytyksiä, yhteistyötä ja elinvoimaa asukkaidensa hyväksi. Toiminnassaan Kuntaliitto pyrkii olemaan ”kuntien ja kuntayhtymien tehokas edunvalvoja, aikaansa seuraava palvelija ja muutokset aistiva kehittäjä”. Tämän toiminta-ajatuksen ympärille Kuntaliitto on rakentanut neljä toiminnan painopistettä: 1.) kuntapolitiikka; 2.) itsehallinto, demokratia ja johtaminen; 3.) palvelut; ja 4.) aluekehitys, elinkeinot ja työllisyys. Näistä toiminnan painopisteistä käsin Kuntaliitossa on käynnistetty kaksi strategista kehitysohjelmaa vuonna 2004, joista toinen on ”Kunta-valtiosuhde”, joka keskittyy kuntapolitiikkaan ja toinen ohjelma on ”Palvelutuotannon uudistaminen”, joka keskittyy palveluihin. (Kuntaliitto 2004.) Kuntaliitossa on ollut ohjelmatoimintaa ennenkin, muun muassa KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelma ja Tutkimus- ja kehittämisohjelma, mutta systemaattinen ohjelmajohtaminen on uutta.

Käynnissä olevista ohjelmista valitsin tutkimuskohteekseni Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman, koska se on merkittävä monestakin syystä. Se on syntynyt Kuntaliiton ulkoisten ja sisäisten muospaineiden seurauksena. Kuntaliitto on ulkoapäin ajoittain kahden tulen välissä, kun sekä kunnat että valtio asettavat sen toiminnalle kasvavia vaatimuksia. Globalisaation ja kiristyvän kilpailun lisäksi väestön ikääntyminen, muuttuvat palvelutarpeet sekä tulorahoituksen ja tehtävien välinen epätasapaino luovat paineita palvelujen uudistamiseksi kunnissa. Sisäinen tarve ohjelmalle Kuntaliitossa lähti liikkeelle Kuntaliiton lähdettyä mukaan strategiseen johtamiseen. (Majoinen, 2005)

Strategisen julkisen johtamisen piirteitä ovat pidemmän aikavälin näkökulman varmistaminen johtamisessa ja päätöksenteossa, toimintaympäristön muutosten ja niiden toiminnalle aiheuttamien vaikutusten systemaattinen arviointi, resurssien suuntaaminen strategisten painopisteiden ja valintojen mukaan sekä organisaation muutoksen ja johtamisen kehittymisen edistäminen. (Määttä & Ojala 2005, 105-106, 115.) Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma on strateginen kehitysohjelma, koska sen tavoitteena on strategian toteuttaminen käytännössä. Tämä on tarpeen, sillä usein strategioissa on ongelmana, että ne jäävät kauniiksi lauseiksi paperille eivätkä toteudu käytännössä. Kaplan ja Norton (2002, 1-4) ovat pohtineet strategian toteuttamista eri tutkimusten pohjalta ja todenneet, että kyky toteuttaa strategiaa voi olla tärkeämpi kuin itse strategia. Strategian siirtyminen käytännön toiminnaksi on yleinen huolenaihe julkisissa organisaatioissa, sillä erittäin usein strategiatyön pelätään johtavan ainoastaan siihen, että tuotetaan paperinippu tai strategiamappi, joka jää hyllyyn pölyttymään.

Hyvän strategian keksiminen on usein helpompaa kuin sen saattaminen käytäntöön osaksi jokapäiväistä toimintaa (Lanning ym. 1999, 12). Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma on uusien toimintatapojen pilottihanke Kuntaliitossa. Sillä pyritään saamaan ensimmäistä kertaa palvelutuotannon uudistamista eteenpäin ohjelmajohtamisen avulla. Siksi muun muassa ohjelman kokonaissuunnittelu ja tehtävien jako tässä muodossa on aivan uutta. (Majoinen, 2005.) Samalla myös ohjelman toimijoiden roolit ovat vasta muotoutumassa ja voivat tästä syystä kehittyä ohjelman edetessä.

Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma

Julkista sektoria on arvosteltu voimakkaasti palvelujen kehnosta laadusta. On väitetty, että perinteisiä byrokraattisia toimintatapoja noudattaessaan julkiset palveluorganisaatiot ovat tottuneet kohtelemaan kansalaisia lähinnä nöyrinä alamaisin, joiden on tyydyttävä juuri siihen tapaan, jolla heitä suostutaan palvelemaan. Ja koska julkiset viranomaiset eivät ole riittävästi kiinnittäneet huomiota palvelujensa laatuun, maksukykyiset kysynnän ehdoilla toimimaan oppineet yksityiset yritykset kykenisivät tuottamaan palvelut paremmin ja halvemmin kustannuksin. Tämän vuoksi viime aikoina on ryhdytty tarkemmin selvittämään kansalaisten käsityksiä erityyppisten palvelujen laadusta ja tällöin on voitu havaita, että yleisesti suomalaiset arvioivat yksityisen sektorin tuottamien palvelujen laadun paremmaksi kuin julkisella sektorilla. (Kasvio 1994, 83.)

Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman tehtävänä onkin ”uudistaa kuntapalvelujen tuottamis- ja järjestämistapoja niin, että pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan vahvuudet voidaan säilyttää myös tulevaisuudessa”. Tämä haaste on samalla myös poliittinen valinta. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman avulla pyritään luomaan rakenteita ja menettelytapoja, jotka poistavat palvelutuotannon uudistamisen esteitä sekä kehittävät uusia palvelujen tuotanto- ja järjestämistapoja. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmalla on myös iskulause, joilla yritetään motivoida ihmisiä mukaan:

”Palveluiden uudistaminen nyt merkitsee valintojen mahdollisuutta tulevaisuudessa. Uudistamme palvelujamme nyt, kun vielä voimme tehdä sen itse.”

Tämä iskulause viittaa siihen, että jos ei nyt itse tehdä jotain, olosuhteet tai valtio pakottavat kuntia aikanaan tekemään rajuja muutoksia ilman valinnan vapautta. (Kuntaliitto 2005c.) Toisaalta jo nyt ollaan aika lähellä sitä tilannetta, että muutoksia on tapahduttava ja vain lähinnä siinä, miten se tehdään, on vielä jossain määrin valinnan vapautta.

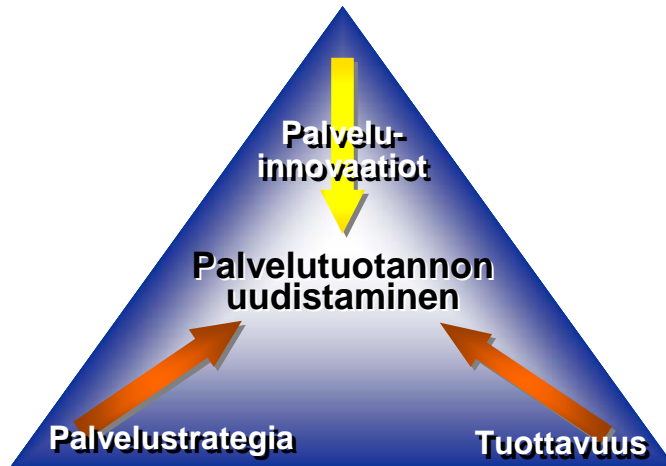
Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman tavoitteet ovat koko ajan muovautuneet tämän tutkimusprosessin aikana ja tulevat ohjelman luonteen vuoksi varmasti vielä muovautumaan edelleenkin. Aluksi tavoitteita oli hyvin paljon, mutta tällä hetkellä (toukokuu 2005) niistä on muodostettu neljä päätavoitetta:

- 1) Palvelujen tuottavuus kohoaa sekä saavutettavuus ja laatu parantuvat.
- 2) Hyväksi koettuja palvelujen järjestämisen tapoja otetaan laajasti käytäntöön. Tämän lisäksi kehitetään kokonaan uusia tapoja.
- 3) Kunnat yksin tai yhteistyössä laativat palvelustrategiat, joissa ne määrittelevät järjestämisvastuullansa olevien palvelujen tuottamisen ja jakelun tavat, rahoituksen, tuotannon organisoimisen sekä toimitiloihin liittyvät kysymykset.
- 4) Henkilöstö on mukana palvelujen uudistamisessa. Sen näkemykset ja kehittämisajatukset ovat uudistumisprosessin olennainen osa. (Kuntaliitto 2005d.)

Yleensä ottaen julkiset palvelut toimivat valtion sfäärissä ja niiden määrään ja laatuun vaikuttaa karkeasti jaotellen seuraavat kolme prosessia: poliittinen prosessi, julkiset ohjausjärjestelmät ja viime kädessä hyvinvointiammattilaisten työ. Yleensä julkisen sektorin uudistusohjelmat koskevat sekä ohjausjärjestelmiä että hyvinvointiammattilaisten työn organisointia. Desentralisoinnilla puretaan palvelujen hierarkkista sääntöohjausta, demokratisoinnilla annetaan valtaa paitsi palvelujen tuottajille ja ammattilaiselle myös asiakkaille ja käyttäjille ja lähennetään näitä toisiinsa. Differentioinnilla pyritään irti pohjoismaiseen hyvinvointimalliin juurtuneesta yhdenmukaisuuskulttuurista. Tapoja palvelujen uudistamiseen on monia, vaikkakaan niistä ei ole yksimielisyyttä. Tavoitteilla on siis usein laaja kannatus, mutta niiden realisointi käytännössä nostaa pintaan monia konflikteja. (Julkunen 1992, 116.)

Geoff Mulganin (1991, 14-19) mukaan juuri julkisen sektorin turvin on mahdollista toteuttaa aitoa pluralismia eli säilyttää yhteiskunnan organisoitumisessa ja koordinaatiossa muitakin kuin ostamisen ja myymisen periaate. Markkinoiden ja julkisen ”hyvyyden” hyvinvointipalveluissa ratkaisee osaltaan se, kumpi pystyy tuottamaan todellista moninaisuutta ja vaihtoehtoja ajankohtaisiin tarpeisiin. Tältä pohjalta Mulgan viitoittaa ohjelmaa julkisen sektorin pluralismille. Julkisen sektorin uudistusohjelmissa on tasapainotettava kolme näkökohtaa eli 1.) kollektiiviset, yhteenkuuluvuutta ja demokratiaa koskevat, 2.) kuluttajien vallan ja valinnanvapauden lisääminen ja 3.) palvelujentuottajien, hyvinvointiammattilaisten intressit omaan työhönsä, sillä niiden oikeudenmukainen huomioonotto on ammattietiikan ja julkisen eetoksen edellytys. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa on otettu huomioon Mulganin näkökulma hyvinvointiammattilaisten intresseistä omaan työhönsä, sillä siinä pyritään ottamaan henkilöstö ja sen näkemykset aktiivisesti mukaan palvelujen uudistamiseen. Muutkin Mulganin esittämät näkökohdat tulevat Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman tavoitteissa

implisiittisesti esiin eli tavoitteet ovat hyvin yhdensuuntaisia yhdessä Mulganin ehdottaman julkisen sektorin pluralismiohjelman kanssa.



Kuva 3. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman osaohjelmat.

Kuten kuvasta 2 näkyy, Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma muodostuu kolmesta eri osaohjelmasta: tuottavuus, palvelustrategia ja palveluinnovaatiot. Tällä hetkellä eri osioiden tarkemmat tavoitteet eivät ole vielä selvät, mutta niitä ollaan parhaillaan muotoilemassa. Sen sijaan osioiden tehtäviä on jo alustavasti hahmoteltu. Tuottavuus-osaohjelman ensivaiheen tehtävänä on selvittää tuottavuutta, tehokkuutta, laatua ja rakenneuudistuksia estävät säädökset sekä käydä läpi nykyiset laatusuositukset ja arviointijärjestelmät. Palvelustrategia-osaohjelman tehtävänä on kehittää kuntien ja alueiden palvelustrategioiden laadintaa. Palveluinnovaatio-osaohjelman tehtävänä on muun muassa hyvien käytäntöjen levittäminen, uusien palvelukonseptien luominen ja uuden teknologian suomien mahdollisuuksien selvittäminen. (Kuntaliitto 2005e.)

Kehitysohjelmaan liittyvät eri osapuolet ja toimijat voidaan hahmottaa esimerkiksi oheisen kuvan 4 mukaisesti. Kuntaliiton tapauksessa emo-organisaationa on Kuntaliitto ja organisaation ulkopuoliset tahot ovat kuntia ja muita ulkopuolisia sidosryhmiä kuten valtio. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman organisaatioon kuuluvat kaikki kehitysohjelmassa töitä tekevät eli tutkimushetkellä noin kaksikymmentäviisi henkilöä, ja ohjelman ydintiimiin sen hallinnasta vastaavat henkilöt, kuten ohjelman vetäjä, osaohjelmien vetäjät ja ohjelmakoordinaattori.



Kuva 4. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman organisaatiotasot.

Tällä hetkellä Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma toimii Kuntaliiton johtoryhmän alaisuudessa ja sen toteutusta valvoo ohjelmalle nimetty koordinaatioryhmä, jonka tehtävänä on seurata ohjelman toteutumista sekä tuoda näkemyksiä ja ideoita ohjelman toteuttamiseen. Tähän koordinaatioryhmään kuuluvat ohjelman vetäjä, yksiköiden päälliköitä ja Kuntaliiton yhtiöiden toimitusjohtajia. Ohjelman kokonaisuudesta vastaa ohjelman vetäjä ja häntä avustaa ohjelmakoordinaattori. Tällä hetkellä (toukokuu 2005) henkilövaihdoksen takia Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmalta puuttuu omistaja eli henkilö, joka olisi johtoryhmän jäsen ja pitäisi huolen siitä, että ohjelma saa tarpeeksi resursseja ja huomiota. (Kuntaliitto 2005f.) Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa toimijat työskentelevät pääsääntöisesti linjaorganisaatiossa johto- tai asiantuntijatehtävissä. Käytännössä työskentely Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa on tarkoittanut näin kehitysohjelman alkuvaiheessa paljolti ohjelman vision, mission ja tavoitteiden asettelua sekä yleistä keskustelua palvelujen uudelleen järjestämisestä oman työn ohella. Vain Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman vetäjä ja osittain ohjelmakoordinaattori tekevät pääasiassa ohjelmatyötä.

3.2 Aineisto ja tutkimusmenetelmät

Koska tämän tutkielman tavoitteena on ymmärtää julkisen organisaation toimintatapojen muutosta tutkimuskohteenani on Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma. Aineisto kerättiin tutustumalla ja kokoamalla tähän ohjelmaan liittyvät asiakirjat ja kokousten pöytäkirjat, haastattelemalla ohjelman toimijoita ja havainnoimalla kolmessa Kuntaliiton ohjelmajohtamisen kehittämisseminaarissa. Aineiston analysoimiseksi päädyin käyttämään tekstianalyysiä ja Greimasin aktanttimalia, koska niiden avulla sain esiin monipuolisen kuvan aineistosta kehitysohjelmasta muutoksen organisointivälineenä.

Ohjelmaan liittyvät asiakirjat ja kokousten pöytäkirjat

Jotta kuvani Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmasta ei olisi vain ihmisten mielipiteisiin ja havainnointiini perustuvaa, osana aineistoani ovat Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan liittyvät asiakirjat ja kokousten pöytäkirjat. Näitä asiakirjoja ovat muun muassa Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa käsittelevät johtoryhmän kokousten pöytäkirjat, Kuntaliiton toimintakertomukset vuosilta 2003 ja 2004 sekä Kuntaliiton toimintasuunnitelma 2005. Nämä asiakirjat ja pöytäkirjat kävin läpi tarkasti, jotta Kuntaliitto sekä Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma tulisivat tutuiksi ja haastateltavien ymmärtäminen olisivat mahdollisia. Nämä asiakirjat ja pöytäkirjat toimivat tutkimuksessani lähinnä ohjelmasta saadun kokonaiskuvan kirkastajina.

Henkilökohtaiset haastattelut

Tutkielman pääaineiston muodostavat keväällä 2005 (maalis-huhtikuussa) tehdyt henkilökohtaiset haastattelut. Näissä haastatteluissa oli tarkoitus käsitellä lähinnä haastateltavien rooleja ja asemia, asenteita ohjelmaa kohtaan, sekä ohjelman käytännön toteutusta. Koska haastattelut toteutettiin yhdessä projektin muiden tutkijoiden kanssa, haastattelurunkoon yhdistettiin myös muiden tutkijoiden väitöskirjoihin liittyviä kysymyksiä. Ne koskivat lähinnä ohjelman tavoitteita, koordinoitua ja mittaamista. Haastattelijoina oli aina kaksi haastattelijaa kerrallaan, minä ja joku muu STRAP-PPO-projektista². Haastattelun kulku oli organisoitu niin, että noin puolet käytettävissä olevasta ajasta syvennyimme tutkielmani kannalta tärkeisiin aiheisiin, minkä jälkeen vaihdoimme haastattelijaa, jotta väitöskirjaa tekevä tutkija saisi itse esittää omia kiinnostuksen kohteitaan koskevat kysymykset. Vuorollaan siis toinen haastattelija aina kyseli ja toinen keskittyi tarkkailuun ja havainnointiin. Tämä toi osaltaan syvyyttä haastatteluihin, koska toinen haastattelija osasi usein tehdä hyviä tarkentavia kysymyksiä tarkkailun lomassa. (ks. haastattelurunko liite 1.) Haastattelut koostuivat lähinnä kysymyksistä haastateltavan taustasta, ohjelman käytännön toteutuksesta, haastateltavan suhtautumisesta ohjelmaan ja ohjelman tavoitteista, viestinnästä, seurannasta sekä onnistumisesta. Näihin haastattelukysymyksiin päädyttiin STRAP-PPO-tutkimusryhmässä käytyjen laajojen keskustelujen perusteella, joissa pyrittiin ohjelman käytännön toteuttamisen ja niiden taustalla olevien tunteiden esiin tuovien kysymysten laatimiseen. Haastattelurunkoa ei seurattu orjallisesti, vaan toisinaan keskustelun annettiin

² STRAP-PPO-projektissa oli mukana kaiken kaikkiaan kuusi henkilöä: professori Karlos Artto, DI Perttu Dietrich, DI Päivi Lehtonen, DI ja KTM Mikko Lehtonen, tekniikan yo Riku Ruotsalainen ja valtiot. yo Taru Pokki. Perttu Dietrich toimi projektipäällikkönä ja Karlos Artto tutkimusohjelman johtajana. Henkilökohtaisten haastattelujen tekemiseen osallistuivat Taru Pokki, Päivi Lehtonen, Perttu Dietrich ja Mikko Lehtonen.

virrata vapaana, jotta haastatteluissa päästäisiin kiinni myös sellaisiin aiheisiin, joita tutkijat eivät oma-aloitteisesti ehkä osaisi ottaa esille. Haastattelun jälkeen kirjattiin heti ylös haastattelusta nousseet tuntemukset ja ajatukset, jotta tutkimuksen analyysivaiheessa voitaisiin myös niitä käyttää apuna tulkinnessa.

Haastatteluissa käytettiin myös kuvakortteja, joita oli yhteensä 18 (liite 2). Nämä kortit olivat peräisin Teknillisen Korkeakoulun STRADA-projektin työkalupakista. STRADA-projekti keskittyy strategian jalkauttamiseen (STRADA 2005.). Näiden korttien avulla haastateltavia pyydettiin kuvaamaan haastateltavien omaa roolia Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa ja toisaalta Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman roolia Kuntaliitossa. Päädyin käyttämään haastattelussa kuvakortteja, koska oman epävirallisen roolin kuvaaminen on usein hankalaa: kaikki eivät ole sitä itse pohtineet ja joillekin asia on liian henkilökohtainen. Ajattelin siksi kuvakorttien keventävän haastattelun tunnelmaa ja vapauttavan haastateltavan puhumaan roolistaan tarkemmin. Kuvakortit herättivätkin haastateltavissa usein värikkäitä ja monipuolisia mielikuvia ja saivat näin haastateltavat puhumaan roolinsa epävirallisistakin puolesta, mikä muuten oli ajoittain hieman hankalaa haastattelutilanteen osittaisen virallisen luonteen vuoksi. Kokemuksena kuvakorttien käyttö oli antoisa. Haastateltavat suhtautuivat niihin positiivisesti. Haastateltavat olivat myös hyvin kiinnostuneita siitä, mitä mielikuvia kuvakortit muissa herättivät.

Haastatteluja tehtiin yhteensä 17. Haastatelluista kahdeksan oli naisia ja yhdeksän miehiä. Koska tutkimukseni käsittelee koko ohjelmassa toimivien rooleja, haastateltavat valittiin koko ohjelmasta. Näin pidettiin huolta siitä, että ohjelman eri osioista ja tasoilta tulee riittävä edustus. Ohjelman eri tasoilla tarkoitan tässä sitä, että haastateltavia oli ohjelman johdosta aina operatiivisen työn tekijöihin. Kuntaliiton ollessa vahva asiantuntijaorganisaatio ja Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman ollessa vasta alussa, olivat lähes kaikki haastateltavat melko korkeassa asemassa (keski- tai ylimmän johdon edustajia tai erityisasiantuntijoita), sillä ohjelma ei ollut vielä laajentunut kaikilta osin operatiiviseen toimintaan asti. Haastateltavien valinta suunniteltiin yhdessä kahden Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman hyvin tuntevan henkilön kanssa, ja päätimme yhdessä, keitä olisi hyvä haastatella. Käytännössä asia oli helppo, haastateltaviksi valittiin lähes kaikki, jotka ovat tähän mennessä osallistuneet Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan. Alun perin oli tarkoituksena haastatella 23 henkilöä, mutta kuusi henkilöä kieltäytyi haastatteluista ajan puutteen tai muiden syiden takia.

Haastattelut toimitettiin rauhallisissa oloissa haastateltavien työpaikalla. Kukin haastattelu kesti vajaasta tunnista puoleentoista tuntiin. Haastattelutilanteessa niin tutkijalla kuin tutkittavallakin on omat, haastatteluun liittyvät asenteensa ja odotuksensa. Tässä tutkimuksessa nämä odotukset olivat vielä tavanomaista suurempia, sillä tutkijoilla oli myös ohjelmajohtamisen kehittäjien rooli. Haastatteluissa tuli myös ilmi haastateltavien erilainen

tapa ilmaista asioita sekä persoonallisuuteen liittyviä tekijöitä. Toiset haastateltavista olivat hiljaisia, asiallisia ja niukkasanaisia, toiset taas puheliaita ja avoimia. Nämä erot, joilla on vaikutuksensa haastatteluista saadun tiedon luonteeseen, on pyritty ottamaan huomioon haastatteluja analysoitaessa. Laajan haastattelukierroksen lopputuloksena syntyi hyvin moniulotteinen kuva Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmasta ja sen toimijoiden ajatuksista.

On syytä myös pohtia, kuinka paljon STRAP-PPO-tutkimusprojektin ja Kuntaliiton tekemä yhteistyö saattaa vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin, sillä ohjelman toimijat saattoivat haastatteluissa antaa mahdollisimman negatiivisen kuvan, koska he ovat voineet toivoa tutkimusprojektilta apua kehittämistarpeisiinsa. Toisaalta ohjelmajohtamisen kehittämistyössä rakennetulla luottamussuhteella oli ennemminkin positiivinen vaikutus vastauksiin, koska haastateltavat suhtautuivat erittäin mielenkiinnolla haastattelutilanteisiin. Näillä seikoilla saattaa olla vaikutusta tutkimustuloksiin, mutta se tuskin on ollut kuitenkaan tutkimustulosten kannalta ratkaisevaa, koska STRAP-PPO-tutkimusprojekti ei ole ollut Kuntaliitossa kehittämässä kehitysohjelman rooleja vaan kokonaisuudessaan ohjelmajohtamista ja näin Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman roolien muotoutumiseen ei olla varsinaisesti tutkimusprojektin puitteissa puututtu.

Kuntaliiton ohjelmajohtamisen kehittämisseminaarit

Haastattelujen lisäksi osana aineistoa toimivat havainnoinnit ja muistiinpanot Kuntaliiton ohjelmajohtamisen kehittämisseminaareista. STRAP-PPO-projektin puitteissa järjestettiin ohjelmajohtamisen kehittämisseminaareja Kuntaliitossa. Näihin seminaareihin osallistui tutkimusprojektistamme aina neljästä seitsemään henkilöä, suunnitellen ja johtaen päivän kestäväen seminaarin. Oma roolini näissä kehittämisseminaareissa oli lähinnä tarkkailla, josta osan aikaa tein muistiinpanoja ja osan aikaa avustin ryhmätöissä. Nämä muistiinpanot toimivat suurimmaksi osaksi haastateltavien puheen tulkinnan apuna ja esimerkkeinä heidän toiminnastaan kehitysohjelmassa. Tutkimukseni kannalta kehittämisseminaarit olivat hyödyllisiä, sillä siellä luotu luottamus ja positiivinen kuva heijastuivat selvästi haastatteluissa. Näin haastatteluaikoja oli helppo sopia ja haastateltavat pitivät haastatteluja tärkeinä, sillä he tiesivät niiden olevan jatkossa hyödyksi heille itselleen.

Kehittämisseminaareja oli Kuntaliitossa tutkimukseni tekemisen aikana kolme ja niihin kuhunkin osallistui Kuntaliitosta 13-15 henkilöä. He olivat tekemisissä ohjelmajohtamisen kanssa Kuntaliitossa, ja heistä yli puolet on tekemisissä Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman kanssa. Ensimmäinen kehittämisseminaari Kuntaliitossa käsitteli ohjelmajohtamisen peruskäsitteitä ja kehittämistarpeita. Se ajoittui tutkielmani teon alkuun ja antoi minulle lähinnä ensivaikutelman ihmisistä, jotka työskentelevät Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa, ja heidän työympäristöstään.

Toisen kehittämisseminaarin aiheena oli ohjelmien johtamisprosessit, tavoitteiden asettaminen, mittaaminen ja organisointi. Kehittämisseminaarin aikana syntyi tutkimukseni kannalta mielenkiintoista keskustelua, sillä ryhmätyön tuloksena osallistujat hahmottelivat itse ohjelman epävirallisia rooleja. He löysivät yhteensä 19 epävirallista roolia, jotka he kokivat tarpeellisiksi ohjelman onnistuneen toteutuksen kannalta.

Kolmannen kehittämisseminaarin aiheena oli: ”Mitä tapahtuu Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa vuonna 2005 ja 2006”. Se keskittyi ainoastaan Palvelutuotannon uudistaminen ohjelmaan, ja oli näin hedelmällinen tutkimukseni kannalta. Päivän aikana keskityttiin lähinnä Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimeenpanosuunnitelman hiomiseen. Tässä vaiheessa tutkielmani oli jo loppupuolella, sillä olin jo analysoinut haastattelumateriaalin ja hain lähinnä vahvistuksia ja täydennyksiä analyysiini.

Tekstianalyysi

Tekstianalyysiä voidaan soveltaa eri tavoin kerättyihin aineistoihin. Ehtona on, että aineisto litteroidaan keruun jälkeen tekstuaaliseksi. Tekstianalyysi pitää sisällään monenlaisia suuntauksia muun muassa sisällönanalyysin, grounded-teorian, etnometodologian, diskurssianalyysin ja semioottisesti orientoituneet analyysitavat. (Sulkunen & Törrönen 1997.) Käyttämäni analyysitapaa voi luonnehtia tekstianalyttiseksi lähestymistavaksi. Suhtaudun teksteihin hyvin pitkälle, kuten Jokinen, Juhila ja Suoninen (1993) ovat kuvailleet diskurssianalyysin lähtökohtia: 1) kielenkäytöllä rakennetaan sosiaalista todellisuutta, 2) sama ilmiö voidaan kuvata, tunnistaa kehystä, tai nimetä useilla eri tavoilla, 3) maailman merkitysvälitteinen rakentaminen on kontekstisidonnaista, 4) tekstit sekä rakentavat sosiaalista todellisuutta että subjektiasemia siinä toimimiselle ja 5) kielenkäyttöön sisältyy vallankäyttöä.

Tutkimuksessani on olennaista ymmärtää tutkimusaineiston sanomaa: dokumentteja, ihmisiä ja omia havaintoja sekä tehdä niistä tulkintoja ja kyetä antamaan niille merkityksiä. Raportin kirjoittamisen haaste kohdistuu siihen, miten esitän tulkinnat ja merkitykset niin, että tutkielmani lukijat voisivat ymmärtää ne pääosin samankaltaisesti. Tarkoituksena on, että lukija voisi löytää uusia merkityksiä, laajentaa entisiä kokemuksiaan tai saada vahvistusta aikaisemmille tiedoilleen liittyen niihin keskeisiin kysymyksiin, jotka ovat merkityksellisiä kehitysohjelman toimivuuden kannalta. Tähän pyrin mahdollisimman uskottavalla ja luottamusta herättävällä tavalla ja ennen kaikkea niin, että tutkielma on tieteellisesti pätevä. Olen halunnut huolehtia siitä, että käyttämäni käsitteet ja ilmaisut olisivat sellaisia, että mahdollisimman moni ymmärtäisi ne samankaltaisesti eli sanoilla olisi sama merkitys kaikille lukijoille. Tutkimuksen edetessä jouduin valitettavasti toteamaan, että eteeni tuli käsitteistöä ja tieteellisiä ilmauksia, joita ei ollut tarkoituksenmukaista selventää. Samalla jouduin

hyväksymään myös sen, että kirjoittamani kieli ei sittenkään voi olla niin ymmärrettävää kuin olin tavoitteekseni asettanut.

Litteroidun aineiston järjestelin Atlas-ohjelman avulla eli pilkoin aineiston helpommin tulkittaviin osiin. Kävin aineiston läpi systemaattisesti kolmessa kohtaamisessa aineiston kanssa. Ensin luin kaikki tekstit huolellisesti läpi koodaamalla kaiken tärkeän, mikä tekstistä nousi esille. Koodaamisella tarkoitetaan laadullisessa tutkimuksessa koodien, merkkien liittämistä tutkijan tulkinnan mukaisesti aineiston määritelyihin tekstijaksoihin. Koodauksen jälkeen on mahdollista tarkastella aineistoa joustavasti, esimerkiksi etsiä haluttuja kohtia tai ryhmitellä aineistoa uudelleen. (Eskola & Suoranta 2000, 155.) Analyysiani ei voi kutsua suoraan aineistolähtöiseksi eikä pelkästään teoriaankaan pohjautuvaksi, vaan koodiluokitustani on ohjannut osaltaan aineisto ja osaltaan teoria rooleista ja subjektiasemista sekä haastattelurunko. Laadin ensin koodiluettelon hyvin pitkälti haastattelun teemojen pohjalta ja lähdin koodaamaan sen mukaan. Koodausprosessin aikana tämä koodausrunko täydentyi (lopullinen koodiluettelo liite 4).

Toisessa aineiston läpikäymisvaiheessa tein muistiinpanoja jokaisesta haastattelusta henkilöstä erikseen. Muistiinpanoja tein muun muassa haastatteluissa toistuvista teemoista, ”rivien välistä nousseista” mielikuvista ja koodattujen kohtien herättämistä ajatuksista. Haastattelujen läpikäynnin jälkeen yhdistin ne muistiinpanojen, koodauksesta esiin nousseiden seikkojen ja heti haastattelujen jälkeen kirjattujen haastatteluista nousseiden mielikuvien perusteella rooleihin, joita muotoutui kuusi. Kyseessä oli aineiston ryhmittelystä selviksi ryhmiksi nousseita samankaltaisia tarinoita. Rooli tiivistää ja tyypillistää, mutta parhaimmillaan kuvaa aineistoa laajasti ja mielenkiintoisesti.

Roolien sisältöä tarkensin vielä kolmannessa kohtaamisessa aineiston kanssa vertailemalla roolien eroja ja yhtäläisyyksiä. Roolien kuvauksissa olen nostanut esiin tekstistä nousseet tärkeimmät teemat. Teemoittain järjestetyt sitaattit ovat usein mielenkiintoisia, mutta onnistuakseen teemoittelu vaatii teorian ja empirian vuorovaikutuksen, joka tutkimustekstissä näkyy niiden lomittumisena toisiinsa. Teemoittelu on suositeltava aineiston analysointitapa jonkin käytännöllisen ongelman ratkaisemisessa, koska tällöin tarinoista voi poimia tutkimusongelman kannalta olennaista tietoa. (Eskola & Suoranta 2000, 175-178.)

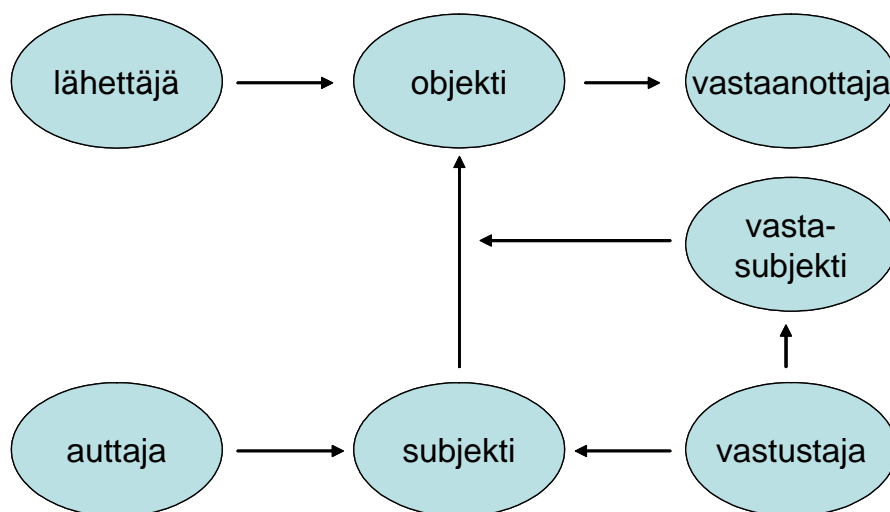
Haastatteluesimerkkien valinta osoittautui pulmalliseksi, sillä juuri niiden avulla halusin tuoda esille kehitysohjelman toimijoiden käytäntöjä. Tutkijana olin tuon tuosta valintojen edessä, mitkä katkelmat valitsisin antamaan mahdollisimman monipuolisen kuvan siitä, millaisia ajatuksia oli määrittelemieni roolien ja subjektiasemien taustalla. Suojasin haastateltavien henkilöllisyyttä jättämällä pois sellaiset sanat, joissa suoranaisesti osoitetaan joko puhujana olevan henkilöllisyys tai jokin muu puheena olevaan aiheeseen liittyvä(t) henkilö(t) tai asia.

Samanaikaisesti minulla on tutkijana eettinen velvollisuus varmistaa se luottamuksellisuus, jonka olen haastateltaville luvannut.

Greimasin aktanttimalli

Löytämieni roolien analysoinnin apuna käytän subjektiaseman käsitettä. Subjektiaseman näkökulmasta kertoja symbolisesti tai metaforisesti kuvittaa tai rajaa omien arvojensa alueen muita toimijoita vasten. Näissä meidän ja muiden välisissä kategorisoinneissa syntyvät arvot ja niiden kantamat sosiaaliset maailmat asettuvat historiallisiin jatkumoihin erityisiä tarinalinjoja muodostamalla (Törrönen 2000, 243-255.). Subjektiasemia hahmottelen Greimasin aktanttimallin avulla, joka on käsitteellinen apuväline tekstin merkitysulottuvuuksien jäsentämiseksi. Selventäessään toimijoiden välisiä suhteita se on analyysini yksi lopputulos. Aktanttimallin avulla tuon esille niitä toimijoiden välisiä jännitteitä ja ristiriitoja, jotka ovat tärkeitä kehitysohjelman onnistumisen kannalta. Esimerkiksi kehitysohjelman toimijoiden täysin erilaiset mielipiteet asioiden tärkeysjärjestyksestä, voivat hankaloittaa ja hidastaa päätöksen tekoa kehitysohjelmassa.

Tekstuaalisia rakenteita käsittelevän semioottisen teorian alkuperä on strukturalismissa, jota on pisimmälle systematisoinut A. J. Greimas ja hänen tutkimusryhmänsä. Greimasilaisen semiotiikan mukaan kaikkien tekstien voidaan olettaa koostuvan kahdenlaisista ilmauksista. Tekeminen aiheuttaa asiantilojen muutoksia muodostaen tekemisen ilmauksista tarinoita. Oleminen taas liittyy olioita ja asiantiloja yhteen erottelujen ja luokitusten avulla. Greimas laati yleisen mallin, johon kaikki hyvin erilaisetkin tarinat voidaan sovittaa. Greimasin malli ei anna tarinoille yksiselitteistä tulkintaa vaan pyrkii tunnistamaan siinä esiintyviä asemia eli aktanttirooleja, joiden avulla voidaan pikemminkin jäsentää tarinoiden vaihtoehtoisia tulkintamahdollisuuksia. (Sulkunen 1998, 163-164.)



Kuva 5. Greimasin aktanttimalli.

Aktanttimallin ydin on subjektin ja objektin suhde, jonka ympärille muut aktantit ryhmittyvät. Aktantit ovat tarinoissa toistuvia suhdekategorioita. Mallissa lähettäjä motivoi subjektin tavoittelevaan objektiin, kun taas vastasubjekti ja vastustaja eli vastasubjektin auttaja yrittävät estää tavoitteen saavuttamista. Vastaanottaja arvioi toiminnan onnistumista palkitsemalla tai rankaisemalla osallisia yleensä tehtävän lopussa. Yksittäiset aktantit ovat mielekkäitä suhteessa kokonaisuuteen. Kokonaisuudessaan malli perustuu juuri aktanttien vastakkaisuudelle, ristiriitaisille pyrkimyksille, jotka luovat tarinaan jännitteitä eivätkä ole välttämättä tietoisia aikeita. Aktantiaaliset asemat muovautuvat ja saavat uusia piirteitä sitä mukaan, kun tarinassa ilmenee uudenlaisia tehtäviä, onnistumisia ja takaiskuja. Henkilöhahmot voivat siirtyä tarinan kuluessa yhdestä aktantiaalisesta asemasta toiseen tai voivat esiintyä useammassa asemassa yhtä aikaa. Aktantiaaliset asemat voivat täyttyä millä vaan, esimerkiksi myös esineellä tai eläimellä eivätkä kaikki asemat välttämättä ilmene yhdessä tarinassa. (Sulkunen & Törrönen 1997, 57-58.)

Greimasin aktanttimallin soveltaminen tähän tutkielmaan helpottaa tunnistamaan rooleista niihin kätkeytyjä monia yhtäaikaista tulkintamahdollisuuksia. Esimerkiksi tietyssä roolissa toimiva voi suhtautua samaan subjektin joko vastustaen tai auttaen sitä tavoitteeseen pääsyssä riippuen subjektin tavoitteesta. Se tekee yhdelle toimijalle mahdolliseksi sekä auttavan että vastustavan subjektiaseman samanaikaisuuden suhteessa subjektin.

4 Kehitysohjelma organisaation kehittämisen välineenä ja sen sosiaalisten suhteiden jäsentäjänä

Pyrin laajentamaan kehitysohjelman tavoitteiden käsittelyä esittelemällä ohjelmajohtamista ja johtamista yleensä sekä kehitysohjelman suhdetta pysyvään organisaatioon. Näiden lisäksi käsittelen toimijan ja kehitysohjelman suhdetta, jotta toimijat kehitysohjelmassa ymmärrettäisiin olevan monimuotoisia, eri rooleissa ja subjekti-asemissa toimivia yksilöitä ja näin toiminnallaan luovan koko kehitysohjelman.

4.1 Johtaminen ja kontrolli kehitysohjelmissa

Kehitysohjelman tavoitteiden saavuttamisen ja yksilöiden toiminnan kannalta ohjelman johtaminen on tärkeää. Johtamisen kenttä on hyvin laaja, ja siksi hahmottelen aluksi, mihin ohjelmajohtaminen sijoittuu tällä johtamisen kentällä. Tuon esille, mitä johtajuudella tarkoitetaan, minkä jälkeen esittelen ohjelmajohtamisen erityispiirteet. Lopuksi tarkastelen kehitysohjelman suhdetta pysyvään organisaatioon ja sen vaikutusta pysyvän organisaation valtasuhteisiin. Pysyvällä organisaatiolla tarkoitan emo-organisaatiota eli esimerkiksi konsernia, joka on perustanut kehitysohjelman parantaakseen liiketoimintaansa esimerkiksi tehostamalla palveluiden tuotantoa.

Ohjelmajohtamisen suhde johtajuuteen yleensä

Toimintaympäristön muutoksesta johtuvassa hämmennyksessä ja myllerryksessä myös perinteinen johtamistyö on kyseenalaistettu ja johtajia vaaditaan muuttumaan sekä organisaatioita vaaditaan uudistumaan ja oppimaan. Erityisesti hierarkkiset esimies-alaisuuksien suhteet, autoritaarinen johtamistapa ja johtokeskeisyys ovat joutuneet laajan kritiikin kohteeksi. Vain muutos tuntuu olevan pysyvää. (Tainio & Valpola 1996, 10.) On myös hyvin pitkälle siirrytty puhumaan hallinnoinnista hallinnan sijaan (Stoker 1998, 155-160).

Johtamista ja johtajuutta koskevaa keskustelua on jo pitkään leimannut ihmisten johtamisen (leadership) ja asioiden johtamisen (management) välinen vastakkainasettelu. Niiden peruserona nähdään se, että *leadershipissä* kyse on monimuotoisesta vuorovaikutuksesta esimiehen ja alaisten välillä, kun taas *management* nojaa pitkälle rationaaliseen päätöksentekoon. Viimeaikaista *leadership*-keskustelua on leimannut käsitteiden ja määrittelyjen kirjo niin, että jopa alan tutkijoilla on aika ajoin vaikeuksia ymmärtää toisiaan. Keskusteluun on jatkuvasti marssitettu uusia *leadership*-termejä, kuten mikrojohtaminen, makrojohtaminen, metajohtaminen, tilannejohtaminen ja niin edelleen. (Vanhala ym. 1994, 157-158.) Ohjelmajohtamisen voisi sanoa koostuvan asioiden johtamisesta ja ihmisten johtamisesta. Sitä ei näin ollen voi mekaanisesti sijoittaa vain jompaankumpaan kategoriaan eikä se ole edes tarpeellista.

Kehitysohjelmien johtaminen sisältää johtamisprosesseja tavoitteiden tunnistamisesta niiden saavuttamiseen. Ohjelmajohtamisen prosesseja ei kuitenkaan voi kuvata yhtenä mallina, vaan erityyppiset ohjelmat vaativat erityyppisiä lähestymistapoja. Ohjelmajohtamisessa on otettava huomioon riskit, ja niiden varalle on suunniteltava strategia, jotta tulevaisuudessa esiin nousevia ongelmia voidaan hallita. Yksi ohjelmajohtamisprosesseista on ohjelman organisointi eli ihmisille tulisi määrittää selkeät roolit ja vastuut. Ohjelmajohtamisessa on hallittava sekä ohjelman ja sen projektien kustannuksia että ohjelman sisältöä. Yhtenä tärkeimpänä seikkana ohjelmajohtamisessa on sidosryhmien huomiointi. Kaikki ohjelmaan liittyvät osapuolet olisi tunnistettava, tiedotettava eri osapuolille ja sitoutettava ohjelmaan. Ohjelmajohtamisessa myös laatunäkökulma on tärkeä eli johtamisessa on varmistettava ohjelman tulosten tarkoituksenmukaisuus. (OGC 1999, 37-59.)

Erilaisuuden johtaminen projekteissa ja varsinkin kehitysohjelmissa on usein hankalaa. Erilaisuus sinällään ei tuo menestystä, vaan itse asiassa erilaisuusosaamisen pääoma tuo riskin yhteistoiminnan onnistumiselle. Mitä enemmän projektitiimissä on erilaisuutta, sitä isompi on riski myös väärinymmärryksille ja yhteistyöongelmille. Jotta erilaisuusosaamisen pääoma saataisiin käännettyä kompetenssiksi, projektitiimin erilaisuus tulee tunnistaa ja kuvata sekä huomioida jo projektitiimiä koottaessa. Lisäksi projektipäälliköllä on oltava riittävät johtamis- ja esimiestäidot tiimin erilaisuuden hyödyntämiseen ja projektitiimin jäsenet tarvitsevat riittävät sosiaaliset taidot hyväksyä erilaisuus ja toimia yhteistyössä. (Salminen 2005, 26.) Kun tämä erilaisuus ja sen johtamisen ongelmat näkyvät jo projektitiimeissä niin voidaan sen olettaa olevan vielä hankalampaa kehitysohjelmissa, jo yleensä sen suuremman osallistujajoukon puolesta. Kehitysohjelmien sekä projektien johtamiseen kuuluvat olennaisena osana myös pehmeät taidot. Aiemmassa tutkimuksessa on noussut esiin, että johtajuus, tiimityöskentely ja viestintä ovat jopa tärkeämpiä projektin onnistumiselle kuin suunnittelu- ja organisointipainotteinen projektin johtaminen (Jokinen ym. 2004, 10).

Yhtä lailla kuin ei voida vetää rajaa ihmisten johtamisen ja asioiden johtamisen välillä, ei voida suoranaisesti myöskään erotella johtamista kehitysohjelmassa johtajuudesta yleensä. Johtaminen muuttuvassa ja epävarmassa maailmassa ei pääsääntöisesti näytä koostuvan rationaalisten, kaikkivoipien johtajien siirroista, optimaalisista laskelmoinneista tai yhden strategian jatkuvasta maksimoinnista vaan:

”Enneminkin johtaminen näkyy paradoksien hallintana, keskenään ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamisena ja ratkaisemattomien yhtälöiden käsittelynä. Ennen muuta se näkyy ajankohtaisten ongelmien ja pitkän aikavälin kysymysten yhteensovittamisena, herkistymisenä erilaisille vaaratekijöille sekä vastustuskyvyn hankkimisena tunnistettujen uhkien, ja mahdollisten yllätysten, varalle.”(Tainio & Valpola 1996, 13.)

Kehitysohjelman suhde pysyvään organisaatioon

Organisaation johtaminen vaihtelee johtamistilanteen ja olosuhteiden mukaan. Organisaation johtamisessa ja johtajissa voidaan erottaa tiettyjä lajeja ja tyyppejä sen perusteella, mikä on johtamisen sisältö tai ulottuvuus. Organisaatiohierarkian perusteella johtaminen voidaan jakaa suoritustason johtoon, keskijohtoon ja ylimpään johtoon. Suoritustason johto ohjaa tuotanto- ja palvelutoimintaa välittömästi suoritettavia yksiköitä niissä toimivien ihmisten esimiehinä. Keskijohto johtaa tyypillisesti organisaation osia ja sen työhön kuuluu tyypillisesti alaisten työn tukemisen lisäksi oman yksikön kehittäminen, yksiköiden välinen koordinointi ja ongelmatilanteiden selvittäminen. Ylin johto puolestaan vastaa strategiasta ja kokonaiskehityksestä tärkeiden suoritusten ohjaamisen ja henkilöratkaisujen ohella. (Vanhala ym. 1994, 32.)

Organisaation johtamisen tyyppejä voidaan erottaa myös horisontaalisesti eli vaakasuorassa. Tämä perustuu sisällölliseen erikoistumiseen organisaatioissa. Puhutaan yleisjohdosta tai eri toimintojen (funktionaalisesta) johdosta. Tyypillisiä toimintoja ovat muun muassa taloushallinto ja markkinointi, joilla on omat johtonsa. Usein on myös tarkoituksenmukaista erottaa kolmaskin tyyppi, hankekohtainen projektijohto, joka on vastuussa tietystä, määräaikaista hankkeesta. Tässä on tavallista, että joudutaan ohjaamaan toimintaa yrityksessä useampien yksiköiden alueella. (Vanhala ym. 1994, 33-34.) Kehitysohjelman johtaminen on myös yksi horisontaalisen liikkeenjohtamisen tyyppi, mikä tuo lisää johdon tyyppejä pysyvään organisaatioon. Kehitysohjelma saa yleensä resurssinsa pysyvältä organisaatiolta, ja usein ohjelmatyöhön osallistuvilla on samanaikaisesti työtehtäviä pysyvässä organisaatiossa. Tämä voi tuottaa ongelmia johtajien valtasuhteiden limittyessä.

Projektimainen tai kehitysohjelmainen toiminta koko organisaation pääsääntöisenä organisoituneena toimintamallina on vielä suhteellisen nuori. Tästä johtuen vasta viime vuosina organisaatioihin on alkanut syntyä urakehityspolkuja myös projektipäälliköille. Aikaisemminhan yksilön urakehitys kulki organisaatiossa pääsääntöisesti pystysuunnassa ja urakehitys tarkoitti suurempaa esimiesvastuuta. Seuraavaksi esimiesuran rinnalle syntyi asiantuntijaura ja nyt projektipäällikön ura on syntymässä jonnekin näiden kahden uraputken välimaastoon. Oman urakehityksen sekä organisaation olosuhteiden ja rakenteiden positiivisen kehityksen myötä myös projektipäälliköiden osaamista on mahdollista kehittää todelliseksi ihmistaitajaksi, joka ilman rahaa ja valtaa saa ympärillään olevat ihmiset puhaltamaan yhteen hiileen ja toimimaan enemmän kuin yksilöinä. (Salminen 2005, 26-27.) Projektipäälliköstä urakehitys voisi sitten luonnollisesti jatkua kehitysohjelmanjohtajaksi.

Pysyvän organisaation toimintatapoja muutettaessa kehitysohjelman avulla voi esiintyä muutoksissa yleensä hyvin yleistä muutosvastarintaa kaikilla organisaation tasoilla. Michael Armstrong (1994, 14) on listannut muutosvastarinnan syitä. Yksi niistä on vakauden kaipuu eli muutos aiheuttaa epävakautta, mikä saa usein aikaan vaistomaisen vastustusreaktion.

Tottumukset aiheuttavat sen, että tutusta ja turvallisesta on vaikea luopua. Muutoksen edellytyksenä on yleensä hyväksytyjen normien muuttuminen ja normien muuttaminen aiheuttaa yleensä vastareaktion. Yhtenä syynä voi olla pelko taloudellisten etujen ja arvovallan menettämisestä. Armstrong pitää tätä muutosvastarinnan yleisimpänä syynä. Oma etu tulee kaikilla yleensä ennen yrityksen etua, ja jos nämä edut ovat muutoksessa ristiriidassa, niin muutosta vastustetaan. Myös väärinkäsitykset voivat aiheuttaa muutosvastarintaa, sillä työntekijät, mutta usein myös johtajat eivät ole sisäistäneet ja ymmärtäneet muutoksen seurauksia. Näkemyserot voivat aiheuttaa sen, että jos muutoksella pyritään aikaan saamaan jotain sellaista, mikä on ristiriidassa henkilöstön moraalikäsitysten, arvojen, tavoitteiden tai normien kanssa, se ei saa henkilöstön tukea. Myös tuntemattoman pelko voi aiheuttaa muutosvastarintaa, mikä johtuu tiedon puutteesta ja siitä seuraavasta epävarmuudesta. Muutoksen tarve pitää ymmärtää sekä yritys-, että henkilöstötasolla. Jos työntekijä ei näe tarvetta oman toimintansa muuttamiseen eli ei näe sen tuovan henkilökohtaista etua, ei hän myöskään aktiivisesti tue muutokseen johtavaa toimintaa. Muutosvastarinnan aiheuttajat on tunnistettava ja pyrittävä kumoamaan motivoivilla tekijöillä. Olennainen osa tässä on tiedottaminen: kehittämisprojektin aikana on välttämätöntä tiedottaa enemmän kuin yrityksessä on normaalisti totuttu tiedottamaan. (Lanning 2002, 31.)

Kehitysohjelmaorganisaatiosta ei voi puhua törmäämättä valtaa koskevaan kysymykseen. Tavallisesti vallalla ajatellaan kykyä saada aikaan erilaisia toivottuja tuloksia. Kaikissa vallan muodoissa kielellä ja sen merkityksellä on keskeinen rooli. Valtaapitävien näkemyksiä ei pakoteta vallanalaisille vaan nämä saadaan ikään kuin omasta vapaasta tahdostaan yhtymään kyseisiin katsomuksiin. Näissä tapauksissa asioiden esittämisellä jonkinlaisina on siis keskeinen rooli. (Lehtonen 1996, 23-24.) Kontrolli puolestaan tarkoittaa pyrkimystä rajata yhteisön jäsenten käyttäytyminen tiettyihin puitteisiin. Alttius joutua kontrollin kohteeksi riippuu valtasuhteista. Kun johtavassa asemassa olevat henkilöt käyttäytyvät tavalla, joka edellyttäisi kontrollia, he kykenevät muita helpommin joko salaamaan sen tai suojautumaan asemansa turvin. Mitä yleisemmin muotoiltuja yhteisön jäsenilleen asettamat normit ovat, sitä enemmän niiden tosiasiallinen sisältö on riippuvainen vallankäytöstä. Toisaalta, mitä vähemmän yhteisön viralliset normit vastaavat todellista käytäntöä, sitä suurempi on toimeenpanijoiden ja valvojien valta niihin nähden. Normilla tarkoitetaan yhdenmukaista käyttäytymistä, jota valvotaan palkinnoin ja rangaistuksin. (Sulkunen 1998, 79-87.) Työn uudelleen organisointi kuten kehitysohjelman perustaminen lisää työntekijän muodolliseen työrooliin sisältyvän harkinnan aluetta. Työntekijän itsemääräämisen kasvua voidaan arvioida sekä pääoman että työntekijöiden näkökulmasta. Pääoman kannalta tavoitteena on työntekijöiden itsekontrolli ja itseohjautuvuus yritysjohtoon antamiin tavoitteisiin. Työntekijöille itsemääräämisen laajeneminen mahdollistaa oman työvoiman käyttöön kohdistuvan kontrollin ja se lisää näin myös työn mieltä ja merkityksellisyyttä ja samastumismahdollisuutta työhön sekä vähentää tiukan valvonnan aiheuttamia arvottomuuden kokemuksia. Itsemääräämisen lisääntyminen on eriasteista

uudelleenorganisoinnin eri muodoissa. (Julkunen 1987, 253) Mielenkiintoista on nähdä kokevatko Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijat kehitysohjelman lisänneen heidän mahdollisuuttaan itsekontrolliin vai tuntevatko he olevansa lisäkontrollin kohteena.

Nykyisiin organisaatioihin kätkeyty valtajärjestelmä koostuu kolmesta eri elementistä: instituutioiden jatkuvasta uudelleenkeksimisestä, tuotannon joustavasta erikoistumisesta ja vallan keskittymisestä ilman keskittämistä. Kun yrityksestä puuttuu henkilö, joka antaa muille selkeät toimintaohjeet, valtaa pitävät ovat vapaita muuttumaan, sopeuttamaan ja järjestämään asioita uudelleen ilman että heidän tarvitsee perustella itseään tai toimiaan. Vastuu asioiden tapahtumisesta on muutoksella itsellään. (Sennett 1999, 46, 123-124.) Kehitysohjelmissa valtasuhteet linkittyvät pysyvään organisaatioon, ja näin ne olisi hyvä pyrkiä määrittelemään eli esimerkiksi ohjelmajohtajan valta määrätä ohjelman toimijoiden ajankäytöstä olisi hyvä selvittää, jotta välttyttäisiin suuremmilta valtataisteluilta ja epäselvyyksiltä.

4.2 Sosiaaliset roolit toiminnan rakentajina ja rajaajina

Merkitykset, arvot ja katsomukset saavat konkreettiset hahmonsia instituutioissa, sosiaalisissa suhteissa, uskomusjärjestelmissä, tavoissa ja totumuksissa. Kaikki nämä muodostavat yhdessä kulttuureja, jotka sisältävät merkityskarttoja, jotka tekevät maailmasta ymmärrettävän niiden jäsenille. Nämä merkityskartat saavat kouriintuntuvia materiaalisia hahmoja niissä toiminta- ja käyttäytymismalleissa, jotka omaksumalla me todistamme kuuluvamme johonkin kulttuuriin. Me tuotamme kyllä merkityksiä, mutta merkitysten tuottajina olemme itsekkin merkitysten, sosiaalisten suhteiden ja tottumusten eli kulttuurin tuottamia. Merkitysten maailma tarjoaa rooli- ja käyttäytymismalleja sekä jäsentää tärkeällä tavalla kokonaisten yhteisöjen päivittäistä elämää ja käsitystä identiteetistään. (Lehtonen 1996, 17-21.) Tähän yksilön eli kehitysohjelman toimijan ja kehitysohjelman suhteeseen paneudun tässä luvussa edeten ensin roolien tarkastelusta subjektiasemiin, jonka jälkeen pohdin niiden yhteyksiä rakenteistumisteorian avulla.

Sosiaalinen rooli

Ryhmätyöskentelyyn, kuten työskentelyyn kehitysohjelmassa liittyy runsaasti erilaisia turhautumisen tunteita. Uuden ryhmän tilanteessa turhautumisia aiheuttaa epävarmuus ryhmään kuulumisesta, ryhmän johtamisesta ja ryhmälle sopivista tavoista käsitellä ihmissuhteita. Turhautuminen aiheuttaa usein stressikäyttäytymistä. Ihmiset valitsevat itselleen sopivia suojautumismekanismeja, joita voidaan kuvata roolikäyttäytymisenä. Ihmiset toimivat tavalla, jolla he ovat oppineet selviytymään epävarmuutta aiheuttavissa tilanteissa. (Jokinen 2005, 13.) Virallinenkaan rooli ei ole itsestään selvyys, vaan roolinkäytön seuraus. Ilman roolia tietyn tyyppinen toiminta ei ole mahdollista. Rooleja käytetään itsen ja toisten

määrittelyyn, ajatteluun, toimintaan sekä saavuttamaan poliittisia tavoitteita. (Callero 1994, 238-240.)

Erving Goffman on monissa teoksissaan kuvannut ihmisten välistä kasvokkain tapahtuvaa vuorovaikutusta eli sosiaalista läsnäoloa. Hän kuvaa sosiaalista maailmaa teatterina, jossa minää esitetään. Sosiaalinen läsnäolo toisten havaintojen kohteena on näyttämöllä oloa. Toiset – yleisö – seuraavat esitystä, jonka pitäisi antaa vaikutelma. Yleensä ihmiset tietävät esiintyvänsä ja pitävät sitä asiaan kuuluvana. He osaavat ottaa välimatkaa rooliinsa ja arvioida esityksen onnistumista. Yleisön oletetaan kuitenkin pitävän esityksen onnistumista vilpittömänä ja aitona; toisen esitystä tulee kunnioittaa. Ennalta vakiintunut toimintakaavio, jonka yksilö esityksellään toteuttaa, on nimeltään osa tai rutiini. Jos sama yksilö tai esittäjä eri tilaisuuksissa esittää samalle katsojakunnalle saman osan, tuloksena luultavasti syntyy sosiaalinen suhde. Sosiaalinen rooli määrittyy siten yksilön käyttäytymiseksi, joka toteuttaa tiettyyn asemaan kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. (Goffman 1959, 26.)

Sosiaaliset julkisivut eli vakioluontoiset viestintävälineistöt, joita yksilö esityksessään tietoisesti tai tiedostamattaan käyttää, pyrkivät kiinteytymään siten, että niiden herättämät abstraktit odotukset vakioituvat eli pysyvät samanlaisina. Kun esittäjä ottaa suorittaakseen vakiintuneen sosiaalisen roolin, hän tavallisesti joutuu huomaamaan, että sillä entuudestaan jo on valmis julkisivu. Hän joutuu sekä ylläpitämään tuota julkisivua että suorittamaan tehtävänsä olipa hänen alkuperäisenä tavoitteena näistä kumpi tahansa. Ja jos esittäjä omaksuu osan, joka on paitsi hänelle itselleen uusi ja myös yhteisössä vakiintumaton tai jos hän haluaa esittää saamansa tehtävän uudessa entisestään poikkeavassa valossa, hän todennäköisesti joutuu tekemään valinnan useiden valmiiksi vakiintuneiden julkisivujen joukosta. Vaikka siis tehtävä saisikin itselleen uuden julkisivun, tämä harvoin on sinänsä uusi. Koska yksilö joutuu pikemminkin valitsemaan esityksen julkisivun kuin luomaan sen alusta pitäen, hän luultavasti kohtaa samoja vaikeuksia, joita valinta useista hyvin erilaisista vaihtoehdoista ylimalkaan yleensä aiheuttaa. (Goffman 1959, 36-38.)

Sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ryhmän jäsenille kehittyy toisten käyttäytymiseen liittyviä odotuksia. Rooli on siis johonkin asemaan kohdistuvien odotusten kokonaisuus, johon voi mahdollisesti liittyä vastinrooli. Kun yhteistyö ryhmässä ei suju, ryhmässä esiintyy yleensä roolikonflikteja. Karkeasti luokitellen roolikonfliktit voidaan jakaa roolinsisäisiin konflikteihin, roolienvälisiin konflikteihin ja roolin ja persoonallisuuden välisiin konflikteihin. Roolinsisäiset konfliktit ovat tilanteita, joissa vastinroolin haltijoiden (rooli B on roolin A vastinrooli, kun A:ta koskevat määritykset on lausuttava B:n avulla ja päinvastoin) roolinhaltijaan kohdistuvat odotukset ovat ristiriitaisia. Toisaalta saman vastinroolin haltijat voivat olla keskenään eri mieltä siitä, mitä heidän pitäisi tehdä ja toisaalta kahden eri vastinroolin haltijoiden odotukset voivat mennä ristiin. Roolienvälinen konflikti on tilanne, jossa henkilöllä on ainakin kaksi roolia, joihin kohdistuvia odotuksia hänen on vaikea

täyttää yhtä aikaa. Roolin ja persoonallisuuden välinen konflikti tarkoittaa sitä, että roolin haltijan persoonallisuus ja roolin vaatimukset eivät sovi yhteen. Roolikonfliktien lisäksi roolin epämääräisyys eli roolinhaltijan puutteellinen tieto siitä, mitä hänen odotetaan tekevän, on ryhmän työskentelyn tehokkuutta ja yksilöiden hyvinvointia vähentävä tekijä. (Helkama ym. 1999, 268-270.)

Erityisesti kompleksisessa organisaatiossa syntyy helposti roolikonflikteja. Yksilöä ei saisi päästää kuin yhden esimiehen alaiseksi, koska muuten yksilön orientaatio häiriintyy, hänen kriittisyys organisaation normeja kohtaan kasvaa ja yksilö kokee usein stressiä. (Rizzo ym. 1970, 151.) Rooliristiriidat häiritsevät yhteisöjen toimintaa ja sitovat yksilön energiaa ja siksi niin yhteisöt kuin yksilötkin pyrkivät löytämään niihin ratkaisun. Yhteisössä rooliristiriidat liittyvät usein systeemiin ongelmiin ja väärinkäsityksiin, kuten systeemin tasoihin liittyviin ajattelueroihin. Toimivassa yhteisössä ristiriitoja pyritään ennalta ehkäisemään rakenteellisilla järjestelyillä niin pitkälle kuin mahdollista, mutta tietyllä hetkellä modernilta tuntuva hallintojärjestelmä jää helposti ajastaan jälkeen eli osoittautuu pian kankeaksi ja vanhanaikaiseksi. Myös jatkuva hallinnon uudistaminen rasittaa työntekijöitä. Rakenteellinen ristiriita edellyttää rakenteellista ratkaisua, joka yleensä ei ole mikään nopea toimenpide, mutta rakenteesta johtuvan ristiriidan tiedostaminen ja osoittaminen työyhteisön henkilöstölle auttaa joskus sietämään tilannetta paremman puutteessa. (Niemistö 2002, 104-105.)

Mintzberg (1973, 93-94) ehdotti organisaation johtajien toiminnan selittyvän sillä, että he toimivat tietyissä rooleissa, joiden kautta he toteuttavat tehtävänsä. Tämän toiminnan lähtökohtana ja edellytyksenä on organisaationjohtajan virallinen sekä johdettavien ja ympäristön hyväksymä asema organisaatiossa.

Taulukko 1. Liikkeenjohdon roolit (Mintzberg 1973, 93-94).

Liikkeenjohtajan asema ja virallinen toimivalta		
Henkilösuhderoolit	Tiedonkäsittelyroolit	Päätöksentekoroolit
Keulakuva Johtaja Yhteyshenkilö	Tarkkailija Tiedonlevittäjä Puhemies	Yrittäjä Häiriöidenpoistaja Resurssien jakaja Neuvottelija

Organisaation johtamisen roolit voidaan Mintzbergin (mts. 93-94) mukaan jakaa kolmeen pääkategoriaan (taulukko 1). Henkilösuhderooleihin kuuluvat keulakuvana olo, johtajana oleminen eli työntekijöiden palkkaaminen, kouluttaminen, motivointi ja erottaminen sekä yhteyshenkilönä toimiminen ulkoisille sidosryhmille. Tiedonkäsittelyrooleihin kuuluvat tarkkailijan rooli eli tiedon vastaanottaminen ja kerääminen, tiedonlevittäjän rooli eli ulkoapäin saadun tiedon siirtäminen organisaation sisälle ja puhemiehen rooli, jossa johtaja

edustaa organisaatiota ulospäin. Päätöksentekorooleihin kuuluvat yrittäjä eli uusien toimintamahdollisuuksien etsijä, häiriöidenpoistaja, joka on ongelmien tullen vastuussa häiriöttömän toiminnan jatkumisesta, resurssien jakaja ja neuvottelija, joka edustaa organisaatiota suurissa neuvotteluissa. Organisaation johtaja voi toimia kaikissa näissä rooleissa ja toteuttaa näin johtamisen perustehtäviä.

Institutionaalinen järjestys on todellinen vain silloin, kun se ilmenee roolisuorituksissa ja toisaalta, kun roolit edustavat instituutiojärjestelmää, joka määrää niiden luonteen ja antaa niille objektiivisuuden (Berger & Lucmann 1966, 92). Kehitysohjelma siis toteutuu roolisuoritusten kautta, ja siksi niihin kiinnitetäänkin tässä tutkimuksessa erityistä huomiota. Roolitietoisuus ei kuitenkaan vielä synny roolien määrittelystä. Yhteiskunnan kehityksen myötä rooliodotukset ja roolit sinänsä saattavat muuttua ja hämärtyä. Monimutkaiset hallintojärjestelyt kuten uuden kehitysohjelman perustaminen saattavat aiheuttaa sen, ettei ryhmä enää tiedä kuka toimintaa johtaa. Tietoisuus on tiedostamisen tulos, sisäinen ja suhteellinen asia. Roolitietoisuutta on sen verran kuin on yleensä roolien merkitystä kokenut, tiedostanut ja ymmärtänyt. Roolitietoisuuden lisääntyminen ryhmissä ja työyhteisöissä edellyttää rauhoitettua tilannetta roolien tutkimiseen ja jäsenten suostumista kohtaamiseen. Kohtaaminen tarkoittaa hetkeä, jolloin osapuolten ei tarvitse suojautua rooleihinsa vaan he suostuvat katsomaan asioita myös toisen silmin. Turvallisessa tilanteessa voidaan rooleja arvioida ja tarvittaessa muuttaa. Roolitietoisuus vapauttaa luovuutta ja tekee näin muutoksen mahdolliseksi. (Niemistö 2002, 106-107.)

Subjektiasema suhderyhmänä

Laajan kehitysohjelman läpivieminen organisaatiossa on hyvinkin monimutkainen prosessi, jossa roolit ovat moninaisia ja nopeasti muuttuvia. Siksi toimintaympäristöä olisikin hyvä tarkastella myös representaatiojärjestelmien, ristiriitaisten oppien ja sosiaalisten suhteiden moninaisuutena, prosesseina, joissa kehkeytyy yksilöille joukko erilaisia ja usein hankauksessa olevia ja vaikeasti toisiinsa sovittautuvia subjektiasemia (Hall 1999, 26-28).

Sosiaalinen toimija ymmärretään Törrösen (2000, 243) mukaan koostelmaksi subjektiasemia, joilla ei ole ennalta määrättyä suhdetta toisiinsa ja joita ei voida lopullisesti vakiinnuttaa vakaaksi ykseydeksi. Identiteettimme ei kehity omaehtoisesti, vaan se saa rakenteensa siitä, että omaksumme merkitysrakennelmien puhuttelemista ja kutsumista subjektiasemia, jotka saavuttavat toiminnassamme itsestäänselvyyden arkipäiväisiin rutiineihin materialisoituneina (Lehtonen 1996, 200-203). Subjektiasema on suhdekategoria, joka saa tilanteisen merkityksensä suhteessa muihin olemassa oleviin subjektiasemiin ja diskursseihin. Subjektiasemaan identifioitumalla yhteisön jäsenet ottavat enemmän tai vähemmän näkyvästi kantaa vastapositioihin. Asemointi voi keskittyä oman aseman vahvistamiseen tai kilpailevien positioden heikentämiseen. (Billig 1991, 72.)

Subjektiaseman ymmärtäminen kategorioihin ja tarinalinjoihin asemoitumisena mahdollistaa analyysitavan, jossa mikro- ja makroprosessien toisiinsa niveltyminen avautuu tarkalle empiiriselle analyysille. Koska subjektiasemien välillä, subjektiasemien ja kontekstien välillä ja subjektiasemien ja sosiaalisten muodostelmien, kuten työorganisaation välillä ei vallitse ennalta määrättyjä vastaavuussuhteita, ovat ne identiteetin rakentumista, sosiaalisia suhteita ja sosiaalista toimintaa tutkittaessa keskeisiä analyysin kohteita. (Törrönen 2000, 253.) Subjektiasemien tarkastelu tuo esiin niitä jännitteitä, joita tiettyyn rooliin kehitysohjelmassa kohdistuu niin ulkoa kuin sisältäkin päin. Esimerkiksi tietyssä roolissa kehitysohjelman toimija voi kokea, että häntä toisaalta kannustetaan ohjelmatyöhön mutta toisaalta ei. Tämän kaltainen jännite voi olla toimijan sisälläkin niin, ettei hän vielä tiedä, pitäisikö ohjelmaa myönteisenä vai kielteisenä asiana. Tämä tuo rooleihin uuden dynaamisen aspektin, jonka pyrin tässä tutkielmassa ottamaan huomioon. Kehitysohjelman toimijat ottavat siis roolien lisäksi mitä erilaisimpia subjektiasemia, mikä tekee jo muutenkin kompleksisesta kehitysohjelmasta vieläkin kompleksisemmän, mutta tämän tiedostamalla joustavamman muutoksille, koska subjektiasemat ovat jatkuvassa liikkeessä.

Giddensin rakenteistumisteoria

Giddensin mukaan rakenne koostuu säännöistä ja joukosta uudistuvia suhteita. Systemillä sen sijaan tarkoitetaan uudelleentuotettuja toimijoiden ja kollektiivien suhteita, jotka on organisoitu yleisten sosiaalisten tapojen mukaan. Rakenteistuminen puolestaan kuvaa olosuhteita koskien rakenteen jatkuvuutta tai muutosta ja siksi sosiaalisen systeemin uudelleen tuottamista. Sosiaalisten systeemien rakenteiden analyysi tarkoittaa toimintatapojen tutkimista sellaisissa systeemeissä, joissa on asemoitujen toimijoiden tiedostettuja toimia, jotka turvautuvat sääntöihin ja resursseihin toimintakontekstin moninaisuudessa. Nämä toimet ovat tuotettuja ja uudelleen tuotettuja vuorovaikutuksessa. Rakenne ei ole yksilöille ulkoinen: sosiaalisten tapojen luomat muistijäljet ovat ehdottomasti enemmän sisäisiä kuin ulkoisia heidän aktiviteeteilleen. Rakenne ei ole samanarvoinen kuin pakko, mutta on aina samalla sekä rajoittava että mahdollistava. (Giddens 1984, 25.) Vaikka ihmisyhteisöt tai sosiaaliset systeemit eivät epäilemättä olisi olemassa ilman ihmistoimijoita, toimijat eivät kuitenkaan luo sosiaalista systeemiä vaan tuottavat uudelleen tai muuttavat sen, josta on jo tehty jatkuva tapa. (mts. 171.)

Giddensin rakenteistumisteorian ydinajatus Heiskalan (2000, 187) mukaan on, että yhteiskunnallinen todellisuus muodostuu rakenteista, jotka ovat olemassa muistijälkinä tekijöiden tajunnassa. Rakenteet siis sekä rajoittavat toiminnan mahdollisuuksia että ovat sen resurssi. Rakenteet ovat kustakin yksittäisestä tekijästä riippumattomia siten, että jos ne ovat yhteiskunnallisesti vallitsevia, yksittäinen tekijä ei voi niitä toivoa pois. Samalla ne ovat myös täysin riippuvaisia tekijöistä. Vain rakenteiden toisto yhteiskunnallisen prosessin rutiineina pitää niitä yllä ja ellei tekijöiden toiminta säilytä rakenteita, ne lakkaavat olemasta. Heiskala

(2000, 189) on määritellyt tekijyyden ja toimijuuden selkeästi. Tekijyys on hänen mukaansa tavanvaraista käyttäytymistä, jolla ei ole tietoisista reflektiota toimijan ajatusten piirissä, kun taas toimijuus on tietoisesti toimijan ohjaamaa toimintaa. Sekä toiminnalla että tekijyydellä on muutosvoimaa, ja molemmissa tapauksissa toimija voisi tehdä toisinkin. Niiden erona on kuitenkin, että toimijana subjekti tietää nämä asiat ja pohtii niitä, kun taas tekijänä ei. Subjektilla on siis sekä toimijana että tekijänä valtaa, koska hänen olemisellaan on kausaalisia vaikutuksia ympäristöön, mutta vain toimijana subjekti käyttää valtaa.

Giddensin mukaan kaikki ihmiset ovat tietoisia yksilöitä eli kaikkien toimijoiden oletetaan tietävän heidän arjen tekojensa olosuhteista ja seurauksista. Toimijat myös yleensä pystyvät sanallisesti kuvailemaan, mitä he tekevät ja syyt sille. Toimijoiden tietoisuus on kuitenkin aina sidottu tiedostamattomaan ja huomaamattomiin olosuhteisiin sekä ei tarkoitettuihin toiminnan seuraamuksiin. Sosiaaliset identiteetit ja suhteiden asemointitavat ovat virtuaalisen aika-tila-rakenteen merkkejä. Ne assosioidaan normatiivisten oikeuksien, velvollisuuksien ja sanktioiden erityiseksi kokoelmaksi, roolien muotoon. (Giddens 1984, 281-283.) Kehitysohjelman olemassaolo muokkaa siis kehitysohjelmassa toimivien rooleja. Toisaalta ohjelman toimijat rooleissaan uudelleen tuottavat ja muuttavat kehitysohjelmaa. Näin rakenteistumisteorian avulla voidaan nähdä kehitysohjelman, ohjelman toimijoiden roolien sekä subjektiasemien välinen yhteys, mikä tekee niistä toisistaan riippuvaisia. Eli ilman kehitysohjelmaa ei tietenkään olisi kehitysohjelman toimijoiden rooleja tai subjektiasemia, mutta elleivät ohjelman toimijat toimisi tietyissä rooleissa ja asemissa, ei olisi koko kehitysohjelmaakaan. Giddensin rakenteistumisteorian puitteissa kehitysohjelmaan voisi syventyä enemmänkin, mutta en vie tätä tässä tutkimuksessa eteenpäin vaan jätän sen vain toimijan ja kehitysohjelman yhteyksiä kuvaavaksi huomioksi.

5 Roolit ja jännitteet Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa

Tässä luvussa analysoin kehitysohjelmaa muutoksen organisointivälineenä. Tarkastelen niitä käytäntöjä, joiden mukaan kehitysohjelman toimijat kehitysohjelmaa toteuttavat. Erityisesti kiinnitän huomiota, millaisia rooleja kehitysohjelmaan kehittyy ja siihen, mille näkemyksille kehitysohjelman toimijoiden toiminta nojaa suhteessa ohjelmajohtamiseen ja palvelutuotannon uudistamiseen.

5.1 Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan kehittyvät roolit

Haastateltavat valitsivat haastatteluissa käytetyistä kuvakorteista omaa rooliansa ohjelmassa kuvastamaan useimmiten kastelukannun eli he mielsivät itsensä uuden tuottajiksi ja ohjelman ravitsijoiksi. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman roolia Kuntaliitossa kuvaamaan haastateltavat valitsivat useimmiten sillan, joka rakentaa tien esteiden yli. Kuvakorttien avulla saadut vastaukset eivät kuitenkaan suoraan kerro ohjelman toimijoiden epävirallisista rooleista tai Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman roolista Kuntaliitossa, vaan antavat kuvaa siitä, kuinka kehitysohjelman toimijat itse roolinsa kokevat. Varsinaisessa roolien analyysissä kiinnitin erityisesti huomiota toimijoiden käyttäytymiseen, tunnetiloihin ja uskomuksiin, jotka ovat Morenon (1977) rooliteorian mukaan roolin osatekijöitä tilanteen ja seurauksien lisäksi. Tilanteena tässä tutkimuksessa kaikilla haastateltavilla oli osallisuus Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan ja toisaalta seurauksina roolikäyttäytymisestä tulee olemaan joko kehitysohjelman toteuttaminen hyvin tai sitten huonommin. Analysoituani aineiston yhteensä muodostui kuusi roolia, joista jokainen koostuu kahdesta neljään haastateltavasta. Toisaalta epävirallinen rooli voitaisiin tunnistaa jokaisesta kehitysohjelman toimijasta erikseenkin, jos ne eivät olisi yhteneviä. Kaikki seitsemätoista haastateltua henkilöä sijoittuivat tulkintani perusteella kukin yhteen rooliin. Näin yhdessä epävirallisessa roolissa voi olla toimijoita aivan erilaisista virallisista rooleista; esimerkiksi ohjelmajohtaja ja asiantuntija voivat käytännössä toteuttaa ohjelmaa suhteellisen samalla tavalla eli samassa epävirallisessa roolissa, vaikka se ei kuuluisikaan heidän virallisen roolin mukaiseen tehtäväänsä. Analyysi rakentuu siis tuoden roolin kuvauksessa ensin esiin toimijan käyttäytymisen liittyviä seikkoja, sitten suhtautumisen Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa kohtaan ja kolmanneksi käsitykset toiminnan taustalta.

Toteuttava tukija

Toteuttavan tukijan käyttäytyminen suuntautuu lähinnä ohjelmatoiminnan ja sen toimijoiden tukemiseen. Hän uskoo ohjelmatyöhön ja pitää sitä merkittävänä. Hän haluaa tukea ohjelman toimijoita työssään ja kannustaa heitä. Toteuttava tukija näkee itsensä ”ovien avaajana”, eräänlaisena linkkinä eri osapuolten välillä. Hän pitää ohjelmajohtamista urauurtavana työnä,

joka eroaa muusta työstä. Toteuttavan tukijan mielestä ohjelmatyö selkeyttää parhaimmillaan työn tekoa, ja hän kokee saaneensa siitä jo nyt ”todella paljon irti”. Ohjelma myös pystyy toteuttavan tukijan mukaan yhdistämään Kuntaliiton strategiaa, yksikköjen työn ja hanketyön ja on näin paljon kaivattu yhdistävä organisointiväline. Toteuttava tukija pitää hyvin järkevänä ohjelmaan liittyvää yhteistyömahdollisuutta, sillä kaikkien ei kannata tehdä samaa palvelutuotannon uudistamista yksin. Toteuttava tukija on hyvin lähellä Mantereen (2003, 83-84) tutkimuksessaan löytämää organisaation toiminnasta laajemmin kiinnostunutta aktivistia, koska hän näkee ohjelman osana laajempaa kokonaisuutta ja tekee aktiivisesti työtä ohjelman edistymisen eteen. Tosin toteuttava tukija eroaa Mantereen aktivistista siinä mielessä, että hän tuntee kuitenkin pystyvänsä toteuttamaan haluamaansa roolia. Hänen mielestään ohjelmamuotoinen työ tuo myös palvelutuotannon uudistamiseen lisää osaamista ja vahvuutta. Toteuttavan tukijan asennetta kuvaa osuvasti seuraava sitaatti:

”...se [palvelujen järjestämisen tehtävä] ei ole helppo, ja se on haasteellinen, mutta Kuntaliiton tehtävä on just viedä näin tärkeä asia, kun palvelujen järjestäminen, niin eteenpäin, ja tällöinen ohjelmana sen vieminen on kaikista paras tapa.”

Toteuttava tukija tuntee ohjelman olevan hyvin positiivinen asia:

”Niin nythän tää [ohjelma] menee tosi hyvin loogista ja järkevää kautta, ja mun mielestä tää on tosi rakentavaa ja hyvää. Ja tuo siihen sitä viitekehystä...Tää tuo syvyyttä sinne itse työhön.”

Hän tiedostaa, että hänen pitäisi tietää enemmän ohjelmasta, mutta uskoo, että sekin varmasti selviää ajan mittaan, koska tiedonsaanti parantuu ja helpottuu ohjelman edetessä. Hänen mukaansa ohjelma on jo onnistunut tietoisuuden kasvattamisessa ja selkiyttämisessä palvelutuotannon uudistamisesta. Toteuttava tukija pitää palvelutuotannon uudistamista jättimäisenä haasteena ja tärkeimpänä tehtävänä, mitä Kuntaliitolla voi olla. Innostus asiaan oikein huokuu hänestä, koska Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma tulee niin hyvään vaiheeseen ja siitä koituvaa tietoa niin palvelujen järjestämisestä kuin ohjelmajohtamisesta voi käyttää hyödyksi myöhemminkin. Toki hän on kuullut jotain negatiivistakin ohjelmasta, mutta on varma, että ohjelma otetaan haltuun ja viedään eteenpäin.

Toteuttava tukija uskoo, että hän on myös eräänlainen prosessin vauhdittaja, joka vie ohjelmaa eteenpäin. Hän ei näe asioita ongelmina vaan haasteina ja onkin näin valmis nostamaan esiin uusia mahdollisuuksia ja tekemään työtä tavoitteiden saavuttamiseksi:

”...mutta eihän niitä [tavoitteita] oo tarkoituskaan olla siinä vaiheessa. Ne ei ollu ratkastuja, eikä oo vielääkään ratkastuja, vaan tehdään työtä sen eteen.”

Toteuttava tukija haluaisi lisää innostuneita ihmisiä ohjelmaan työskentelemään. Hänen mukaansa tarvitaan toimintakulttuurin muutosta siihen suuntaan, että myös kehitystyötä osataan arvostaa. Myöskään vauhtia ja sisältöä ei hänen mielestään voi olla koskaan liikaa ohjelmassa. Toteuttava tukija miettii, miten asioita voitaisiin saada eteenpäin joka osalla, vaikka se ei kuuluisikaan välttämättä hänelle. Hän käyttää paljon aikaa palvelutuotannon uudistamisen teeman yhteydessä ja on jättänyt jopa muita tärkeitä asioita pois sen takia, että voisi olla Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa mukana.

Piittaamaton osallistuja

Piittaamattoman osallistujan käyttäytyminen suuntautuu pääosin vain omaan työhönsä ja hän on jättänyt ohjelmatyön hyvin vähälle. Hänen piittaamattomuutensa suuntautuu lähinnä juuri ohjelmajohtamista kohtaan. Piittaamatonta osallistujaa voisi siis hyvinkin verrata Mantereen (2003, 121) löytämään omaan työhön keskittyvän kansalaisen rooliin. Piittaamaton korostaa oman työnsä tärkeyttä ja merkittävyyttä. Hän on yrittänyt tuoda omaa asiaansa esille, mutta hänestä on hieman tuntunut, että häntä ei ole kuunneltu tarpeeksi. Piittaamaton osallistuja on myös hieman huolissaan siitä, että ”tässä olisi nyt joku jostakin alkamassa määrittämään”. Tässä kuvastuu piittaamattoman osallistujan pelko joutua vallan käytön kohteeksi. Kuten Sulkunen (1998, 79-87) on todennut, mitä yleisemmin muotoiltuja yhteisön jäsenilleen asettamat normit ovat, sitä enemmän niiden tosiasiallinen sisältö riippuu vallankäytöstä. Kun Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma on vasta käynnistysvaiheessa, kehitysohjelman normitkin ovat vasta muotoutumassa, ja näin vallankäyttö nousee esiin. Se tuli haastatteluissa esiin lähinnä vain uhkakuvana ja pelkona, ei käytännön vallankäyttönä. Kuitenkin piittaamattomalle osallistujallekin palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma on eräänlainen selkänoja. Kun tietyt asiat on nähty koko talossa tärkeiksi, sen nojalla voidaan perustella, että mennään oikeaan suuntaan:

” Et tavallaan se kytkentä tähän [ohjelmaan], että ollaan siinä kokonaisuudessa mukana kuitenkin...niin ei me tietysti haluta tehdä ihan jotakin vastoin virtaa taikka siinä suhteessa olla poikkeavia.”

Piittaamaton osallistuja näkee kuilun oman yksikkönsä ja muiden yksiköiden välillä. Hänen mukaansa on esimerkiksi vaikea saada muita yksiköitä ymmärtämään, mitä he itse tekevät ja heidän terminologiaansa:

” on hirvittävän vaikea nähdä asioita samoilla silmillä, on niin erilaiset ajattelutavat, on tuottanut vaikeuksia sekä mulle että muille, yllättävän paljon!”

Piittaamaton osallistuja tuntee välinpitämättömyyttä ohjelmaa kohtaan. Piittaamaton osallistuja ei näe eroa linjatyön ja ohjelmatyön välillä. Ohjelma vain vahvistaa sitä, mitä on jo muutenkin tehty. Hänelle ei ole niin väliä, onko ohjelmaa olemassa vai ei, sillä hänen

mielestään työtä tehdään kuitenkin samaan suuntaan. Piittaamaton osallistuja pitää projektien ja ohjelmien erottelua epäselvänä:

”...missä vedetään niinku raja eli eli mun pääasiallinen työ on tietysti tehdä tällöisiä asioita eli mikä on sitten niinku tämän projektin puitteissa ja milloin mennään sen otsikon [palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman] alle...en mä nää että tätä nyt hirveen tällöisenä erillisenä asiana, et siis tää on siis ihan normaalia duunia meille.”

Piittaamattoman osallistujan mielestä ohjelmatyö on vain osa jokapäiväistä toimintaa. Näitä samoja juttuja on tehty iät ja ajat, tämä ei ole mitenkään uutta eikä mullistavaa eikä hän jaksakaan olla enää innostunut uusista asioista. Hän pitää ohjelmaa vain löyhänä ylätasoa yritelmänä ohjata asioita, mikä on toisaalta ihan hyväkin asia, mutta hän ei ole loppujen lopuksi saanut oikein mitään konkreettista siitä irti. Toisaalta piittaamaton osallistuja kuvaa ohjelmaa sateenvarjoksi, jonka toiminta perustuu siihen, että eri puolilla Kuntaliittoa tapahtuu erilaisia asioita ja ohjelmassa katsotaan, että ollaan kuitenkin Kuntaliiton asioita hoitamassa samojen kuntien hyväksi. Piittaamattomalle osallistujalle on tullut hieman sellainen mielikuva, että ohjelma voisi syrjäyttää jopa projektit tai linjatyon. Se on aiheuttanut jo pientä vastustusta ohjelmaa kohtaan. Kuitenkin Pellegrinellin (1997, 148) mukaan kehitysohjelmat ja projektit eroavat suuresti toisistaan ja ovat kummatkin tarpeellisia, tosin vain erilaisten tehtävien toteuttamisessa.

Piittaamattomalla osallistujalla on ohjelma periaatteessa prioriteeteissa korkeimpana, mutta käytännössä se on vain uskomus. Hänelle ajan puute on ongelma, koska ohjelmatyötä tehdään oman työn ohella. Piittaamattoman osallistujan mielestä töitä on niin paljon, että ohjelmatyö on jäänyt muiden töiden jalkoihin, koska siihen liittyen ei ole ollut painostusta johdon suunnalta. Piittaamattoman osallistujan mukaan olisi hyvin tärkeätä, että ohjelmatyö syrjäyttäisi jotain muita tehtäviä, jotta hän voisi keskittyä ohjelmaan. Tähän mennessä piittaamattoman osallistujan ohjelmaan liittyvä työntekeä ei ole työllistänyt mitenkään liikaa, vaan ollut vain löyhähköä keskustelua. Piittaamaton osallistuja on tuntenut, että ohjelmassa ikään kuin ”ajelehditaan virran mukana” ja vaikka sanotaan, että tämä ohjelma on strateginen ja tärkeä, sillä ei ole ollut mitenkään kiire. Piittaamattoman osallistujan mukaan johdon tulisi kuvailla odotuksiaan ohjelman suhteen, sillä jos ohjelmalla ei ole kiire, se jää odottamaan parempaa aikaa, jota ei koskaan tule. Piittaamaton osallistuja kaipaisi työnjohdollista motivointia niin, että tehtävään todella kannustettaisiin ja painotettaisiin sen tärkeyttä. Tällöinen motivointi on kuitenkin jäänyt vähäiseksi, luultavasti johdon kiireiden takia:

”Mä luulen, että meidän johtokin elää samalla lailla kuin mekin. Että me eletään täällä niin kuin päivästä toiseen, on niinku semmosia palokunta-asioita, kiireellisiä asioita, valtiolta tulee yhtä ja toista, ja meidän on reagoitava niihin, ja meidän

johtokin elää samal lailla, se reagoi eikä ehdi niinku tekeen tämmöstä omaehtoista johtamistyötä.”

Epävarma puurtaja

Epävarman puurtajan epävarmuus suuntautuu lähinnä hänen omaan tehtäväänsä kehitysohjelmassa. Epävarma puurtaja on käytännössä tehnyt konkreettisesti asioita ohjelmaan, kuten tuottanut tekstejä ja taustamateriaalia:

” No ensinnäkin mä oon tietysti varamies...mut sit mä oon myös semmonen niinkun meiän yksiköstä käsin semmonen, miten mä nyt sanoisin niinku taustatuki tai taustamateriaalin, että mä niinkun tuotan sitä osuutta, sitä meiän niinku yksikön osuutta sinne...”

Hänen mukaansa tämä tekeminen ohjelmassa on ollut suuressa määrin itseohjautuvaa toimintaa, ja siinä on ollut hieman irtoton ote. Itse hän on kuitenkin kiinnostunut ohjelmasta, koska palvelutuotannon uudistaminen vastaa juuri hänen kiinnostuksenkohteitaan. Hän tietää oman työnsä tulosten näkyvän ohjelmassa, ja hän uskoo, että voi myös jatkossa vaikuttaa ohjelman sisältöön, ja toimia, jos saa hyviä ideoita sen suhteen. Hänen oma toimintansa voisi olla aloitteellisempaakin, jos hän vain olisi kaikista ohjelmaan liittyvistä asioista aina perillä.

Epävarma puurtaja on tuntenut olonsa hieman huolestuneeksi ohjelman tilasta johtuen ja epävarmaksi oman roolinsa suhteen tai siitä mikä sen tulisi oikein todella olla. Hän haluaisi tavoitteisiin konkreettisuutta ja ohjelmatoiminnasta systemaattisempaa ja näkyvämpää. Epävarma puurtaja kokee oman roolinsa ristiriitaisena, koska vastuuta ei ole määritelty tarpeeksi eikä niistä ole keskusteltu riittävästi.

” Tätä [ohjelmaa] on odotettu ja tää niinku vois olla harppaus eteenpäin tässä meiän työssä. Mutta sit toisaalta taas niinku joo, mitenkähän meivät siihen otetaan mukaan ja pääseekö siihen vaikuttamaan ja onks meillä mitään roolia.”

Ristiriitaa aiheuttaa myös tasapainottelu oman alan ja yksikön hommissa ja toisaalta ohjelmatyössä. Toisaalta hän pohtii, onko tehnyt tarpeeksi, ja toisaalta, onko sittenkin tehnyt liikaa. Epävarma puurtaja tuntee siis roolinsa epämääräisenä. Tämä roolin epämääräisyys eli puutteellinen tieto siitä, mitä hänen odotetaan tekevän, on ryhmän työskentelyn tehokkuutta ja yksilöiden hyvinvointia vähentävä tekijä (Helkama ym. 1999, 270). Epävarma puurtaja kritisoi jopa omaa otettaan ohjelmaan hieman hataraksi, koska on hieman huonosti tietoinen ohjelman tämän hetkisestä tilasta:

” Kyllään tietysti semmonen tunne on ollu koko ajan, että se on jollain tavalla vähän vaivannu mua, että ei oikein aina tiedä, että missä liikutaan. Vähän semmonen irtonainen ote ollu tällä työllä...joskus tuntuu, että ei olla ihan täysin jalat maassa.”

Kritiikistä huolimatta epävarma puurtaja suhtautuu ohjelmaan yleisesti hyvin positiivisesti.

Epävarma puurtaja pitää ohjelmaa hengissä, sillä uskoo tämänkaltaisen yhteistyön olevan elintärkeää, eräänlainen ”elämän ja kuoleman kysymys”, koska muuten ei Kuntaliitolla ole enää virkaa kuntien kehittäjänä eikä edunvalvojanakaan. Epävarman puurtajan mukaan enää ei onnistu, että jokainen sektori pitää huolta vain omasta tuloksellisuudestaan, koska se on suurta tuhlausta. Asioita olisi osattava katsoa laajemmin:

”...kyllä mulla se on niinkun ennen kaikkee keskeisenä ainakin tavallaan toive että siellä todella pystyttäs yhdessä niinku tekemään, koska nää mitkään, millään sektorilla tai missään yksikössä sitä ei voida tehdä yksin.”

Epävarma puurtaja pyrkii ajattelemaan kokonaisvaltaisesti ja avaamaan mahdollisuuksia. Hän näkee, että Kuntaliitossa on hyvin vahva yksintekemisen kulttuuri, joten tällaisen moniammatillisen yhteistyön tekeminen on vaikeaa. Yhteistyötä olisi epävarman puurtajan mielestä harjoiteltava määrätietoisesti, mutta ketään ei voi myöskään kuitenkaan ylhäältä päin ohjelmatyöhön pakottaa vaan osallistumisen on tultava asiantuntijoiden osaamisalueiden ja kiinnostustenkohteiden kautta. Kokonaisuudessaan epävarma puurtaja kokee Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman yhteiskunnallisesti merkittävänä työnä ja hyvin keskeisenä niin Kuntaliitolle kuin kunnillekin. Yhtenä hyvin tarpeellisena osana hän pitää myös Kuntaliiton johtamisen kehittämistä:

” Kyl mun mielestä se on tarpeellinen ja tärkeä asia, että siinä on mahdollisuus kehittää meidän, koko konsernin, johtamista. Ei se mitenkään pahitteeks olis, jos sitä kehitettäis. Vietäs eteenpäin, jollain tavalla niin kun pystys. Ehkä vähän semonen, jollain tavalla jäməkämpä.”

Muutosten myllerryksessä myös Tainion ja Valpolan (1996, 10) mukaan perinteinen johtamistyö kyseenalaistetaan hyvin herkästi, kuten epävarma puurtajakin tekee, ja vaaditaan johtajia muuttumaan.

Kyynikko

Kyynikko käyttäytymisellään kyseenalaistaa ohjelmajohtamisen johtamis-muotona ja sen, mitä lisäarvoa sillä saavutetaan.

” Et tavallaan se lisäarvo ei ole vielä ainakaan ihan minulle kirkastunut että mitä minä hyötyisin siitä tai mitä se hanke jota sitten pyöritän niin hyöttyy tästä Kuntaliiton ohjelmajohtamisen juuri tästä palvelutuotannon johtamisesta.”

Hän on kuitenkin myös sitä mieltä, että jos olisi pakko tehdä jotain kehittämistyötä, ohjelmajohtaminen voisi olla sitä, koska se ehkä voisi antaa jotain takaisinkin. Lisäarvo, joka ohjelmalla voisi olla, liittyy siihen, että ohjelma voisi koota erillään olevat asiat yhteen ja voisi tuoda kokemuksellista oppimista ja jakamista. Kyynikko näkee itsensä pienenä päämäärätietoisena ja sitkeänä yrittäjänä, joka on saanut hyvin vapaasti toteuttaa itseään työssään tähän mennessä ja on osin siksikin vastaan kaikkea ylimääräistä raportointivelvollisuutta. Kuitenkin hän pitää palvelutuotannon uudistamista tärkeänä asiana kunnille, sillä moni asia jää saavuttamatta, jos sitä ei tehdä. Kuntaliitosta puuttuu kyynikon mukaan yhteinen käsitys siitä, kuinka organisaatiota johdetaan. Kuntaliitossa on monia johtajia ja kaikki johtavat oman persoonallisen tapansa mukaan. Eniten kyynikkoa mietityttää ohjelmajohtamisen paikka koko Kuntaliiton johtamisessa:

” ...mua niinku askarruttaa tämä ohjelmajohtamisen paikka, kun tääl ois niin paljon tekemistä täällä johtamisen kokonaisuudessa kaiken kaikkiaan. Jos ei sitä koskaan avata, niin tuota ei tälle koskaan tule tilaa oikeasti, siis ei tule semmosta lisäarvoa, kun sillä voisi olla.”

Tämä ohjelmajohtamisen paikka koko Kuntaliiton johtamisen kokonaisuudessa olisi varmaan hyvä selvyiden vuoksi määritellä, mutta se ei varsinaisesti ole kehitysohjelman tehtävä vaan koko Kuntaliiton johdon.

Kyynikko tuntee turhautuneisuutta ohjelman tilaa kohtaan ja on kriittinen sitä kohtaan, mitä on tehty. Varsinkin ohjelman organisointia hän pitää heikkona. Yksi tärkeä ohjelmajohtamisenprosessi OGC:n (1999, 37-59) mukaan onkin nimenomaan ohjelman organisointi: ohjelman toimijoille tulisi määritellä selkeät roolit ja vastuut, ja tämä ei kyynikon mielestä ole toteutunut tarpeeksi hyvin palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa. Kyynikon mielestä ohjelman suunnalta ei tule myöskään paljoakaan mitään viestiä. Hän näkee myös paljon päällekkäisyyttä Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman ja Kuntaliiton muun toiminnan kanssa.

” No siihen [ohjelman tavoitteisiin] on tullut ihan hirveen paljon sellasta jota minä en ymmärrä, siis tämän hankkeen kannalta...että siitä mä oon ollu huolissaan, ja en mä oo aina jaksanu siitä ees sanoo.”

Pulmana on ollut kyynikon mukaan myös se, että yhteistyö ohjelmassa on ollut hyvin päämäärätöntä ja vain palvelukohtaista tai asia- tai toimenpidekohtaista. Siitä on puuttunut strateginen yhteistyöote. Kyynikko myös huomauttaa, että kaikkia ohjelmaan sopivia tekijöitä

ei ole otettu mukaan. Kyynikon mukaan, jos ohjelmaa nyt todella tehdään, sille pitäisi sitten raivata sen vaatima tila, sillä nyt ohjelma ei ohjaa mitenkään työtä, vaikka sen niin pitäisi tehdäkin:

” Se onkin varmaan se yks tän niinku tän talon johtamisen kokonaiskulttuurin, sen toimintaympäristön ongelma eli mä en niinku mä en yhtään itse jaksa tehdä sellasta työtä, jossa me tehdään jotakin vaikka nyt yksikön kehittämissuunnitelmaa, et jos ei siihen sitouduta, jos yksikön toimintasuunnitelmaan kirjoitetaan vaan sitä, mitä nyt kullonkin halutaan kirjottaa ilman että se ohjaa sun käytännön työtä eli, ettei se ole työväline niin en mä jaksa semmosta puuhastelua ja tuntuu että tää ei vielä ohjaa, että sen pitäisi ohjata.”

Myös Mantere (2003, 151) löysi tutkimuksessaan strategiaan kielteisesti suhtautuvia kyynikoita. Tämän tutkimuksen kyynikko ei sen sijaan suhtaudu strategiaan kielteisesti vaan erittäin kyynisesti ohjelmajohtamiseen, minkä avulla strategiaa pyritään toteuttamaan.

Kyynikon toiminnan taustalla on resurssipula eli hänellä on liikaa töitä tällä hetkellä ja siksi ohjelman prioriteetti ei ole kovin korkealla.

” Tällä hetkellä työtä on ehdottomasti liian paljon, että ei oikein mitään muuta meinaa ehtiä. Kaikki illat ja vapaa-ajat ja viikonloput.”

Kyynikko uskoo ulkoisten suhteiden olevan tärkeimpiä, koska sieltä tulee rahallisia resursseja. Hänen mukaansa työn laadun pitää olla korkea ja sen pitää näkyä ulospäin kunnille ja muille sidosryhmille. Kyynikko pitää ohjelmaa vain sisäisenä puuhasteluna, mikä on hänen prioriteeteissaan aina alhaalla. Oma yksikkö ja ala saavat eniten huomiota, koska hän pitää niitä niin tärkeinä:

” Mutta mä en jaksa sitä, mä en ymmärrä riittävästi sitä, eikä mulla oo aikaa paneutua siihen kuvioon...mä koen sen, että antaa homman mennä, että me ei ehditä täältä semmoseen mukaan. Eli siinä on nyt juuri tää, että johtamisen haaste, että miten tän vie niin, että siinä mukana olijat kokee sen hyödyllisenä eikä niin, että sitä ruvetaan tekemään sen takia, että joku taho työllistyy meillä.”

Kyvykäs työtoveri

Kyvykäs työtoveri ei ole tällä hetkellä käytännössä mitenkään mukana ohjelmassa eikä ole tietoinen ohjelman toiminnasta tarkemmin.

” Ja sen takii sitten kun mä näin sen, et insiteen tuli niin mä tarrasin kii et täs on nyt kysymys siitä samasta, mutta että mikä se on niin se jäi mulle edelleen vähän mysteeriks.”

Kyvykäs työtoveri on kyllä hyvin aktiivinen oman osaamisen saralla, mutta häntä ei ole mitenkään integroitu ohjelmaan haastatteluhetkellä. Hänellä on laajat suhteet ja hän on siten tietoinen ohjelmasta, mutta ei tiedä mitään ohjelman nykytilasta tai sisällöstä tarkemmin. Kyvykäs työtoveri olisi kyllä valmis tulemaan ohjelmaan mukaan, jos se hyödyttäisi häntä ja jos hänellä olisi jotain annettavaa ohjelmalle. Hänestä ohjelmaan tarvittaisiin johtajuutta, jossa olisi ”vetoa ja työntöä” samanaikaisesti, jotta se saataisiin tarvittavin resurssein pyörimään.

Kyvykäs työtoveri suhtautuu positiivisesti ohjelmaa kohtaan. Hän haluaisi viedä palvelutuotannon uudistamista eteenpäin, koska kokee sen erittäin merkityksellisenä. Toisaalta hänelle Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma on mielikuvissa suuri määrä hieman sekaisin olevaa tietoa. Vaikka hän on huomannut ohjelman etenemisessä pientä notkahdusta, hän pitää sitä tavallaan hyvänäkin, koska nyt ei ole tehty hätiköityjä päätöksiä. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma on kyvykkään työtoverin mielestä Kuntaliitolle elintärkeä ja sillä on sosiaalinen tilaus, koska Kuntaliiton on kuljettava kuntien edellä. Hän suhtautuu luottavaisin mielin ohjelmaan, koska uskoo ohjelman toimijoiden pitävän sen hanskassa ja heidän ottavan yhteyttä sitten tarvittaessa:

” ...mun mielestä en oo sellasia niinku varsinaisii kannanottoja suhtautumisesta [ohjelmaan], mut että mä uskon, että kaikki jotka tuntee [ohjelman toimijoita], niin tietää, että siel tapahtuu hyviä asioita. ”

Kyvykkään työtoverin toiminnan taustalla on uskomukset ”maailman parantamisesta”. Kyvykäs työtoveri on hyvin idearikas ja pyrkiikin herättämään ajatuksia ja parantamaan palvelutuotantoa sekä hyvinvointiyhteiskuntaa laajemmin. Häntä voisi kutsua myös eräänlaiseksi visionääriksi. Kyvykäs työtoveri pitää palvelutuotannon uudistamista kunnille todella tärkeänä ja hänellä on vahvoja mielipiteitä, siitä miten tämä tulisi toteuttaa. Hän haluaa laittaa asiat liikkeelle. Hieman karrikoidusti sanoen hän on jopa yrittänyt nostaa herätysliikettä ja pitänyt palopuheita joidenkin tärkeiksi kokemiensa asioiden puolesta. Kyvykäs työtoveri pitää yhtenä tehtävänä keskustelun avaamisen uusille vaihtoehdoille ja uusille tavoille tehdä tiettyjä asioita:

” No mul on semmonen motivointitausta siinä [työssäni] että niinku tehtävänäkin on niinku saada, potkia liikkeelle tämmösiä, mitkä niinku parantaa maailmaa, kehittää kuntien toiminta, kaikkea...”

Kyvykkään työtoverin mielestä yhtenä ongelmana palvelutuotannon uudistamisessa on politiikka ja sen vaikutukset. Politiikka ikään kuin luikertelee arvaamattomasti julkisten palveluiden sisällä ja tekee joidenkin asioiden järkevästi hoitamisesta hankalaa:

” Sit mul on omia mielipiteitä monesta asiasta, jota en tiiä sit uskaltaako niitä ääneen sanoa, mut että esimerkiks minusta voisi käydä vankan keskustelun siitä, että

tarvitaanko nykyisen laajuinen demokratia tähän maahan, näihin yhteisiin palveluihin, kun mitä meillä on tällä hetkellä.”

Julkusenkin (1992, 16) mukaan julkisen sektoriin ja julkiseen ohjaukseen kohdistuu paljon samansuuntaista arvostelua, mutta toisaalta mielipidekyselyt kertovat julkisten palvelujen kannatuksen säilyneen ihmisten keskuudessa.

Epäilevä kriitikko

Epäilevä kriitikko miettii, onko ohjelma oikea tapa viedä palvelutuotannon uudistamista eteenpäin, sillä hän haluaa varmistaa, että Kuntaliitossa kaikki toimivat samaan oikeaan suuntaan. Epäilevä kriitikko näkee ohjelman tulevaisuuden olevan nyt vaakalaudalla. Aiheena palvelutuotannon uudistamista hän pitää ”ihan ykkösjuttuna”, mutta pohtii, onko ohjelma kuitenkaan se toimintamalli, miten se organisoidaan.

” Että tää siis Palvelutuotannon uudistamista ei missään nimessä Kuntaliitto voi lopettaa. Mut ohjelma kun tällä tavalla on olemassa niin se lopetetaan, se on niinku vaihtoehto olemassa...mutta tota nää on pelkkiä spekulatioita.”.

Epäilevä kriitikko suhtautuu ristiriitaisesti ohjelmaan; hän tuntee, että ohjelma on toisaalta mahdollisuus ja toisaalta velvollisuus. Hän pitää velvollisuutenaan pitää ohjelmaa hengissä, vaikka toisaalta haluaa vilpittömästi luoda uskoa ohjelmaan. Epäilevä kriitikko pitää ohjelmaa haasteena. Se antaa mahdollisuuden viedä asioita läpi, mutta on samalla vaikea ja monimutkainen prosessi. Hän on hieman epäilevä sen suhteen, mitä ohjelma voi antaa, ja toisaalta pitää sitä erittäin hyvänä työnä.

” Ja nimenomaan esimerkiksi tää ohjelma olis voinu, ja vois olla yks sellanen työväline, jota kunnat voi käyttää tässä palvelurakenteen uudistamisessa. Mut toisaalta meillä saattaa kohta etsikköaika olla mennyt ohi, ja silloin tulee pelkkää valtion päätösvaltaa näistä asioista. Elikkä tää on niin isossa haasteessa tää ohjelma, et mä sanoisin, että siinä vähän puntit tutisee kaikilla, suoraan sanottuna. ”

Epäilevä kriitikko on saanut toimintaympäristöstä epäilyjä ja toisaalta myös kannustusta. Hänen mukaansa on aivan sama millä tavalla työtä tehdään, kunhan syntyy hyvä lopputulos. Hän näkee kyllä eron ohjelmatyön ja muun työn välillä, mutta toisaalta pitää ohjelmajohtamista vain muoti-ilmiönä. Asemansa puolesta Kuntaliitossa epäilevällä kriitikolla olisi mahdollisuuksia vaikuttaa ohjelman kulkuun. Hän tunnistaa ohjelmajohtamisessa vahvuuksia ja heikkouksia. Epäilevän kriitikon mukaan ohjelmajohtamiselle asetetaan todella erilaisia odotuksia, jotka eivät ole enää yhteismitallisia. Kuten Salminen (2005, 26) on todennut: mitä enemmän projektissa on erilaisuutta, sitä isompi on riski myös väärinymmärryksille ja yhteistyöongelmille. Ohjelmassa nämä ihmisten

odotusten ja mielikuvien erot ovat vieläkin suurempia ohjelmaan osallistuvan suuren osallistujajoukon vuoksi, ja siksi toimijoiden erilaisuus tulisi tunnistaa ja kuvata jo ohjelman alussa ja se tulisi huomioida johtamisessa.

Epäilevä kriitikko uskoo, että ohjelman toimijoiden olisi otettava enemmän johtajuutta ja heidän tekemisensä olisi jämäköidyttävä. Epäilevä kriitikko näkee, että ohjelman toimijat eivät voi vain odottaa linjauksia, vaan heidän olisi tehtävä aktiivisesti niitä itse. Hän korostaa oma-aloitteisuuden tärkeyttä ohjelman toimijoille, koska mitään ei tule valmiiksi annettuna. Joskus olisi epäilevän kriitikon mukaan jopa sanottava, että ”näin tehdään!” Muuten piilee vaara, kuten Sennett (1999, 123-124) on todennut, että ilman selkeää auktoriteettia, joka antaa muille selkeät toimintaohjeet, voi toiminta keskittyä vain nykyhetkeen ja vastuu asioiden tapahtumisesta siirtyä muutokselle itselleen. Näin asiat voivat mennä mihin suuntaan tahansa eikä haluttuun strategiseen suuntaan. Epäilevän kriitikon mukaan Kuntaliitossa tarvitaan ennen kaikkea lisää avointa keskustelua eri osapuolien kesken ja ohjelman arvostuksen nostamista:

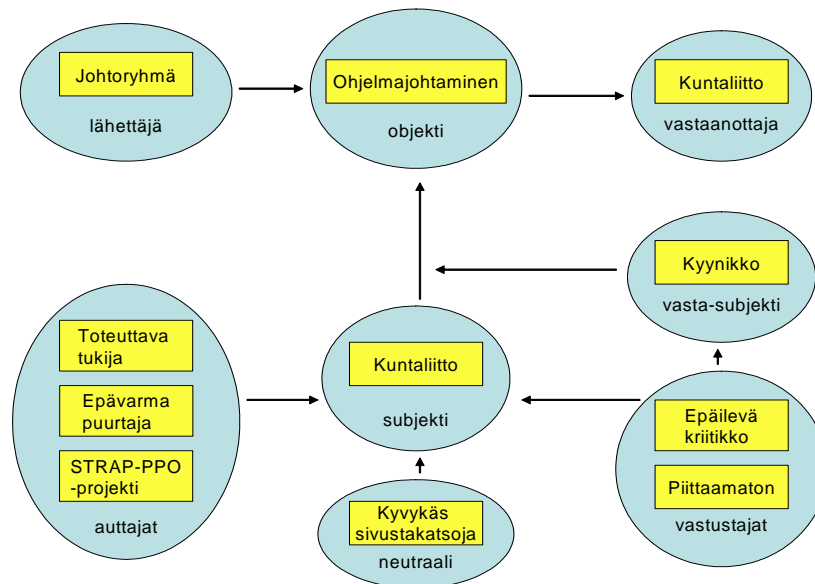
” Vaikka myönteisesti suhtaudutaan, mut että kun on kaikkea muutakin työtä ja sälää, niin...voi olla, että [ohjelmaa] ei pidetty niin keskeisenä kun mitä tää oikeesti vois olla.”

5.2 Toimijoiden jännitteet suhteessa Kuntaliittoon

Julkusen (1987, 392) mukaan työn uudelleen organisoinnin seuraukset paljastuvat usein sekä ristiriitaisiksi että rajallisiksi. Seuraukset ovat hajautuvia, eri ryhmillä erilaisia. Kehitysohjelman toimivuudenkin ratkaisevat viime kädessä ne merkitysrakenteet, mitkä ohjelman toimijat rakentavat ja mille heidän toimintansa nojaa. Laajan ohjelman kompleksisuuden vuoksi olisi toimijoiden rooleja hyvä tarkastella myös osana toimintaympäristöä, jossa ristiriitaisten käytänteiden, kuten erilaisten toimintamallien ja sosiaalisten suhteiden moninaisuudessa toimijoiden roolit saavat erilaisia, joskus vaikeasti toisiinsa sovittautuvia subjektiaseamia. Näiden toimijoiden roolien erilaisten ja dynaamisten asemien esiin tuomiseksi käytetään tässä luvussa avuksi Greimasin aktanttimallia, jotta roolien eri merkitysulottuvuudet tulisivat selvemmin näkyviin ja ne uskomukset esille, mihin kehitysohjelman toimijoiden toiminta nojaa suhteessa ohjelmajohtamiseen ja palvelutuotannon uudistamiseen. Etsin siis toimijoiden asemien eroja suhteessa Kuntaliittoon, kun Kuntaliiton tarkasteltavana tehtävänä ovat ohjelmajohtaminen ja palvelutuotannon uudistaminen. Näin tehden heijastan samalla kehitysohjelman toimijoiden kokemuksia ohjelmajohtamisesta muutoksen organisointivälineenä ja palvelutuotannon uudistamisesta tavoiteltavana päämääränä.

Kehitysohjelman toimijoiden suhteet ohjelmajohtamiseen

Ensin otin tarkasteltavaksi ohjelmajohtamisen ja kehitysohjelman toimijoiden suhtautumisen siihen. Toimijoiden suhtautumista tarkastelen nimenomaan suhteessa ohjelmajohtamiseen, koska johtajuus ohjelmassa nousi yleisimmäksi teemaksi haastatteluissa. Näitä toimijoiden roolien suhteita ohjelmajohtamiseen kuvaan Greimasin aktanttimallin avulla.



Kuva 1. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijoiden asemat suhteessa ohjelmajohtamiseen.

Kuten kuva 1 havainnollistaa, ohjelmajohtaminen ja sen kehittäminen Kuntaliitossa on peräisin Kuntaliiton johtoryhmän päätöksestä tehdä palvelutuotannon uudistamista hankkeen sijasta kehitysohjelmana, jotta se keräisi Kuntaliiton osaamisen yhteen:

” Mä koen tän [ohjelmatyön] tärkeenä niin ku Kuntaliiton näkökulmasta, et meillä on puuttunut niinkun se silta, joka yhdistää Kuntaliiton strategian ja sitten tän niinku yksikköjen työn ja sitten tän erilaisen hanketyön...meilt on puuttunut niinku se, jolla saadaan se linkki, jolla saadaan niinku vaikuttavuutta lisää ja must tää ohjelmatyö on juuri se jolla saadaan.”

Johtoryhmän päätökseen lähteä ohjelmatyöhön mukaan vaikutti osittain modernismin kiristynyt kilpailutilanne ja todellinen tarve hyödylliselle työkalulle. Johtoryhmä on antanut Kuntaliitolle tehtäväksi ohjelmajohtamisen kehittämisen. Subjektina voisi nähdä myös suppeammin vain Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijat tai vain sen ydintiimin. Vastaanottajana eli toiminnan onnistumisen arvioijana tässä tehtävässä toimii itse Kuntaliitto. Kuntaliitto on siis tekijänä ja vastaanottajana yhtä aikaa kehittäen omaa toimintamallia eli ohjelmajohtamista. Yhtenä Kuntaliiton tavoitteena onkin kehittyminen niin pitkälle

ohjelmajohtamisen osaajana, että Kuntaliitto voisi toimia esimerkkinä kunnille ohjelmajohtamisessa.

Kuntaliittoa auttavat ohjelmajohtamisen kehittämisessä erityisesti epävarma puurtaja ja toteuttava tukija. Toteuttavan tukijan mukaan johtamisen kautta kaikkia asioita viedään eteenpäin ja siksi ohjelmajohtaminen on erittäin tärkeä työväline. Monet myös Pellegrinellin (1997, 142-143) toteamat ohjelmajohtamisen edut tulevat esiin myös epävarman puurtajan ja toteuttavan tukijan puheessa, kuten esimerkiksi ohjelman avulla toteutuva tarkoituksenmukaisempi projektien priorisointi ja resurssien käyttö. Epävarman puurtajan suhtautumista ohjelmajohtamiseen kuvaa hyvin seuraava lausahdus:

”...ajattelin, et me päästään niinku vanhasta tota uuteen, niin mä nään tän sillan, et kun tää on ensimmäinen tällänen ohjelma ja niin päästään vanhasta johtamistavasta ja vanhasta tota työntekemisen tavasta ja niinku mä oon sanonu niinku jonnekin tästä vanhasta tänne uuteen, joka on tollanen vihree ja parempi.”

Myös Teknillisen korkeakoulun STRAP-PPO-projekti on toiminut osaltaan Kuntaliiton auttajana tuoden parhaita käytäntöjä ohjelmajohtamisen tutkimuksesta ja muista projektin yhteistyöryitysten kehitysohjelmista Kuntaliiton tietoon. Tätä kuvastaa myös erään haastateltavan kommentti kysyttäessä ohjelman merkittävistä toimijoista:

”Epäilemättä teidän tutkimushanke [STRAP-PPO-projekti] on siinä [ohjelmassa] nyt jo aika keskeinen myös. Sehän on vienyt sitä eteenpäin, et se kyllä tietenkin pitää mainita koska se on antanut niitä pitkospuita, et miten voidaan mennä eteenpäin, et ei sitä sovi jättää sanomatta.”

Kyvykäs sivustakatsoja sen sijaan on tavallaan neutraali toimija ohjelmajohtamisen suhteen. Hänen mukaansa ohjelmatyölle on sosiaalinen tilaus olemassa, mutta ei toimi sitä liiemmin tukien tai vastustaenkaan.

Kuntaliiton toimintaympäristö ohjelmajohtamisen kehittämisessä on haastava, sillä kyynikko viljelee epäuskoa ohjelmajohtamiseen. Kyynikko toimii siten Kuntaliiton vastasubjektina hidastaen ohjelmajohtamisen kehittämistä. Hänen henkilökohtaiset tavoitteensa tuntuvat olevan ristiriidassa Kuntaliiton tavoitteisiin nähden. Kyynikko ei ymmärrä, mitä lisäarvoa ohjelmajohtaminen voisi Kuntaliitolle tuoda, ja siksi hän ei panosta ohjelmajohtamisen kehittämiseen. Hän on myös hyvin varma omasta osaamisestaan ja epäilevä ohjelmajohtamisen suhteen:

”Ja tuota mä uskon niinku siihen tietenkin osaan jo kehittää ja osaan myös johtaa ja muita asioita, niin sen suhteen mul ei oo epäilyksiä, ettenkö lunastaisi sitä tekemisen paikkaa, mikä mulla siinä niinku käytännön muutoksentehtävänä on...mutta se millä

tavalla se asemoituu tässä talossa johtamisen kokonaisuuteen ja minkälaisia mahdollisuuksia niinku täntyyppiselle, täntyyppisen talon nykyisessä johtamisessa on, niin siihen on kyllä kovasti tuota niin epäilyksiä.”

Kyynikkoa auttavat tai pikemminkin puoltavat epäilevä kriitikko ja piittaamaton. Epäilevän kriitikon mukaan ohjelmajohtaminen mallina voi johtaa laajempiin keskusteluihin, joka hidastaa työtä huomattavasti ja pahimmillaan voi johtaa siihen, ettei synny yhtään mitään. Laajemmat keskustelut hankaloittavat jo muutenkin hyvin laajan kentän yhteisten päämäärien löytämistä, ja siksi olisi erityisen tärkeää keskittyä vain ydinkysymyksiin. Tämä on ristiriidassa sen suhteen, että usein laajat keskustelut voivat olla hyvinkin tarpeellisia. Epäilevän kriitikon mukaan tarvittaisiin myös ohjelman johdon aseman nostamista sen verran korkealle, että johdolla todella olisi edellytyksiä johtaa ohjelmaa. Tätä myös Mintzberg (1973, 93-94) pitää johtamisen lähtökohtana ja edellytyksenä; johtajalla on oltava virallinen sekä johdettavien että ympäristön hyväksymä tarpeeksi korkea asema organisaatiossa. Epäilevä kriitikko pitää siis koko ajan silmät auki muidenkin vaihtoehtoisten toimintatapojen suhteen:

”...oon huomannut sen, et erilaisia asioita tulee ja menee ja jonkun vuoden vannotaan yhden toimintamallin tai opin, jos sanotaan näin, nimiin ja sit se ikään kuin lakkaa olemasta, mutta siitä voi jotakin jäädä. Enhän mä nyt voi sanoo, että ei välttämättä olis jotenkin muitakin tapoja hoitaa tätä asiaa [palvelutuotannon uudistamista], kun ohjelmajohtaminen.”

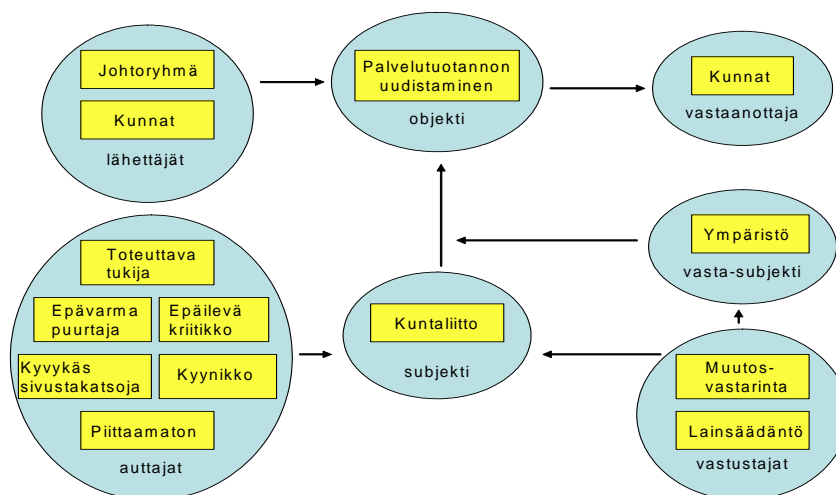
Piittaamaton puolestaan auttaa kyynikkoa välinpitämättömällä suhtautumisellaan. Ohjelmajohtaminen ei hänen mukaansa eroa merkittävästi muista johtamistavoista. Ohjelman puitteissa on aika paljon vain filosofoitu ja etsitty:

” Ja sitten vielä kun ajatellaan, et siel on periaatteessa koko toimiala jollain tavalla mukana, niin se on aika hajanainen joukko, ja että se lähtis sitten marssimaan ohjelmana jonnekin niin ja oisko siinä nyt sit, vois kai kauniisti sanoo, et siinä on varmaan opeteltu ohjelmajohtamista.”

Kaiken kaikkiaan ohjelmajohtamiseen kohdistuu Kuntaliitossa ristiriitaisia paineita, ja sen merkitys eri toimijoille on hyvin erilainen. Toisaalta on toimijoita, jotka sitä tukevat ja toisaalta myös paljon vastustavia toimijoita. Myös johtoryhmän asemaa voisi miettiä tarkemmin eli sen ollessa ohjelmajohtamisen kehittämisen lähettäjänä olisi sen varmasti hyvä olla myös auttajana, mutta sen aktiivista roolia auttajana en haastatteluissa havainnut.

Kehitysohjelman toimijoiden suhteet palvelutuotannon uudistamiseen

Toiseksi tarkastelun kohteeksi otin palvelutuotannon uudistamisen ja toimijoiden suhtautumisen siihen. Otin toimijoiden suhtautumisen juuri palvelutuotannon uudistamiseen tutkimuksen kohteeksi, koska palvelutuotannon uudistaminen kokonaisuudessaan on tarkasteltavan tapausohjelman päätavoite, ja se on tärkeä ja ajankohtainen aihe myös koko hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuuden kannalta. Myös näitä toimijoiden roolien suhteita palvelutuotannon uudistamiseen tarkastelin Greimasin aktanttimallin avulla.



Kuva 2. Kuntaliiton toimijoiden aktantiaaliset asemat suhteessa palvelutuotannon uudistamiseen.

Kuvassa 2 lähettäjinä ovat kunnat sekä johtoryhmä. Laajemmin ajateltuna palvelutuotannon uudistamistarve on syntynyt ympäristön muutosten seurauksena, mikä Kasvion (1994, 74) mukaan voi johtaa julkisen sektorin kriisiytymiseen. Tämä palvelutuotannon uudistamistarve heijastuu kuntiin, ja siihen Kuntaliiton valtuusto, hallitus ja johtoryhmä ovat sitten tarttuneet. Tämä tarve on motivoinut subjektin eli Kuntaliiton toimimaan palvelutuotannon uudistamisen puolesta. Palvelutuotannon uudistaminen on siis objektina eli toiminnan tavoitteena aktanttimallissa. Tätä palvelutuotannon uudistamistyötä tehdään siis kuntia varten.

Palvelutuotannon uudistamisen esteenä tai vastustajana on hyvin laajasti ottaen nopeasti ja ennakoimattomasti muuttuva toimintaympäristö. Tämä on hieman väljä määritys käsittäen esimerkiksi lainsäädännöllisiä esteitä ja muutosta vastustavia tai pelkääviä yksityisiä henkilöitä tai organisaatioita. Muutosvastarinta on Armstrongin (1994, 14) mukaan hyvin yleistä uudistuspyrkimyksissä, koska muun muassa tutusta ja turvallisesta on usein vaikea luopua, muutoksen suunnasta voi olla näkemyseroja tai väärinkäsityksiä tai voidaan pelätä tuntematonta. Kuntaliittoa palvelutuotannon uudistamisessa sen sijaan tukevat kaikki ohjelman toimijat. Vaikka osa toimijoista suhtautuukin kokonaisuutena Palvelutuotannon

uudistaminen -ohjelmaan negatiivisesti, niin itse substanssin eli palveluiden uudelleenjärjestämisen tärkeydestä kaikki ovat hyvin yksimielisesti samaa mieltä:

”Se [palvelutuotannon uudistaminen] on asia, joka on meillä ihan keskeisempiä hommia tuolla oman toimialan puolella. Ja kyllä se on sitä muutoinkin, kyllähän kunnat on selvästi hirmusessa murroksessa, ja tällöinen uusiutuminen on tarpeen. Kyl mä nään sen erittäin, tavallaan meillä on talossa pyöriny kaks tällöistä. Toinen on enemmän se kunta-valtio-suhde, joka on sekin tietysti, mut joka on vähän teoriassa yksinkertaisempi asia, käytännössä vaikea sekin. Mutta tää on jotenkin megajuttu kyllä.”

Palvelutuotannon uudistamista pidetään jättiläismäisenä haasteena koko kunta-alalle ja jopa koko yhteiskunnalle. Koska palvelutuotannolle on annettu suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa keskeinen asema, on tärkeää, että juuri Kuntaliitto voisi avata keskustelua uusista vaihtoehdoista ja tavoista järjestää palveluja:

” Sehän on Kuntaliitolle elintärkeä kysymys. Jos Kuntaliitto ei kulje niinku viittä metriä edellä, niin eihän se ole hyvä. Ja tuota nyt on vaan se, et kuntasektori on ollu kuristumassa, siis 90-luvun alussa painu kansantalous lamaan ja siinä pysähty kuntien verotulot, niin siinäähän alko myös tuota kuntatalouden kurja tila.”

Valtion rooliakaan tärkeänä tekijänä palvelutuotannon uudistamisessa ei sovi unohtaa. Valtio ei kuitenkaan suoranaisesti tue Kuntaliittoa sen työssä vaan pyrkii tukemaan suoraan kuntia niiden palvelurakenteen uudistamisessa. Toki Kuntaliitto ja valtio tekevät myös yhteistyötä, jotta palvelut kunnissa saataisiin järjestettyä paremmin. Jatkossa onkin paljon miettimistä, miten esimerkiksi Kuntaliiton palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma integroidaan valtion juuri alkaneeseen kunta- ja palvelurakenteen uudistus -ohjelmaan.

Yhteenvetona voisi todeta, että Kuntaliitolla on kaikkien kehitysohjelman toimijoiden tuki takanaan, kun se pyrkii uudistamaan palvelutuotantoa. Ja vaikka olosuhteet ovat hyvinkin haastavat, kaikki toimijat Kuntaliitossa uskovat asian tärkeyteen. Haastateltavat saattoivat kuitenkin käsittää palvelutuotannon uudistamisella erilaisia asioita; toiset puhuivat pelkästään omasta tiettyyn alaan suuntautuneesta näkökulmastaan, kun toiset taas käsittivät siihen kuuluvan lähes kaiken kuntien toimintaan liittyvän. Paikoitellen haastateltavat myös sekoittivat ohjelmajohtamisen ja palvelutuotannon uudistamisen keskenään. Tämä johtunee siitä, että Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman alkuvaiheessa ohjelman tavoitteena oli sekä palvelutuotannon uudistaminen että ohjelmajohtamisen kehittäminen Kuntaliiton sisällä. Jälkimmäisestä tavoitteesta suoranaisena Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman tavoitteena luovuttiin, koska haluttiin saada nopeasti tuloksia kuntiin päin aikaan.

Subjektiaseman rakentumisen tarkastelu temporaalisen aspektin näkökulmasta osoittaa, että tietty toimija voi sijoittua suhteessa Kuntaliittoon joko vastustamalla tai auttamalla sitä riippuen tehtävästä, jota Kuntaliitto pyrkii suorittamaan. Tätä tarkastelua voisi tietenkin laajentaa koskemaan uusia näkökulmia, jolloin saataisiin toimijoiden rooleista esille useampia eroja ja yhtäläisyyksiä asemassaan Kuntaliittoa kohtaan. Yksi toimija, kuten kyynikko, nähdään näin koostelmana erilaisia subjektiasemia, joita ei voida lopullisesti vakiinnuttaa vakaaksi ykseydeksi. Tämä voi aiheuttaa tiettyä ristiriitaa toimijan tehdessä tärkeitä valintoja, mutta se tuo myös vapautta roolien joskus liiankin kahlitsevista odotuksista. Tiettyyn, esimerkiksi auttajan, subjektiasemaan identifioitumalla ohjelman toimijat ottivat hyvin vahvasti kantaa ohjelmajohtamisen puolesta vahvistaen tällä tavalla omaa asemaansa. Tähän ei kuitenkaan sisältynyt mitään suurta valtakamppailua vaan ohjelman toimijat tunsivat saaneensa vaikuttaa ohjelman etenemiseen niin paljon kuin ovat itse halunneet.

Aktanttimallien hahmottelu auttoi ymmärtämään, kuinka selkeästi kaikki Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijat ovat samaa mieltä palvelutuotannon uudistamisen ehdottomasta tärkeydestä. Kaikki kehitysohjelman toimijat eivät kuitenkaan ole yhtä mieltä siitä, onko kehitysohjelma ja ohjelmajohtaminen hyvä tapa viedä eteenpäin suurta palvelutuotannon uudistamisen kaltaista muutosta. Samansuuntaisiin ajatuksiin on päätynyt aiemmin myös Julkunen (1992, 116) eli julkisen sektorin tavoitteilla on laaja kannatus, mutta niiden realisointi käytännössä nostaa pintaan monia konflikteja. Kuntaliiton toimijat ovat siis hyvin yksimielisiä siitä, että palveluja on uudistettava, mutta se, toteutetaanko se ohjelmajohtamisen avulla luo ristiriitoja toimijoiden välille.

5.3 Jännitteitä aiheuttavat seikat: yhteistyö, tietoisuus kehitysohjelmasta ja johtaminen

Jotta julkisen organisaation toimintatapojen muutos tulisi esiin jäsennetymmin, esitetään tässä luvussa yhteenvetoa edellä esitetyistä rooleista. Taulukkoon 2 on koottu kaikki Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmasta löydetty roolit ja niistä nousseet pääteemat. Taulukko selventää lähinnä kehitysohjelman toimijoiden roolien eroavaisuuksia ja tuo esiin myös pari yhtäläisyyttä suhteessa toisiinsa. Roolien hahmottamisessa on etsitty pääpiirteitä toimijoiden käyttäytymisestä, tunteista ja uskomuksista. Taulukon avulla pyrin selventämään sitä, mihin tutkittavana olleen kehitysohjelman toimijoiden käyttäytyminen suuntautuu, sekä mitä toimijat tuntevat ja uskovat kehitysohjelmassa työskennellessään ja tätä kautta saan kehitysohjelman käytännöt selvästi esille.

Taulukko 2. Toimijoiden roolit kehitysohjelmassa ja niiden pääteemat.

Rooli	Käyttäytyminen	Tunne	Uskomukset
Toteuttava tukija	tukee ohjelmaa ja sen toimijoita	positiivisuus ohjelmaa kohtaan	haluaa vauhdittaa ohjelmaa
Piittaamaton osallistuja	keskittyy omaan työhönsä	välinpitämättömyys ohjelmaa kohtaan	ongelmana oman työn ohella
Epävarma puurtaja	tehnyt konkreettisesti asioita ohjelmaan	epävarmuus omasta roolistaan ja ohjelman tilasta	haluaa pitää ohjelmaa hengissä
Kyynikko	kyseenalaistaa ohjelmajohtamisella saavutettavan lisäarvon	turhautuneisuus ohjelman tilaan ja kriittisyys sitä kohtaan, mitä on tehty	liikaa muita töitä
Kyvykäs työtoveri	ei tällä hetkellä mitenkään mukana ohjelmassa	positiivisuus ohjelmaa kohtaan	haluaa parantaa hyvinvointiyhteiskuntaa
Epäilevä kriitikko	mietti, onko ohjelma oikea tapa viedä palvelutuotannon uudistamista eteenpäin	ristiriitaisuus (ohjelma sekä mahdollisuus että velvollisuus)	peräänkuuluttaa ohjelman toimijoilta enemmän johtajuutta

Taulukossa 2 tuodaan esiin toimijoiden roolien toiminnan pääasiallinen suuntautuminen eli toimijoiden käyttäytyminen kehitysohjelmassa. Tästä huomataan, että pääsuuntautuminen konkreettiseen tekemiseen on vain epävarmalla puurtajalla, jonka vastakohtana kyvykäs työtoveri ei ole mitenkään toiminnallaan mukana kehitysohjelmassa tällä hetkellä. Muiden kehitysohjelman toimijoiden toiminta kohdistuukin sitten lähinnä ohjelman kyseenalaistamiseen tai tukemiseen. Taulukossa on koottuna myös toimijoiden roolien vallitseva tunne eli suhtautuminen Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa kohtaan. Kyse ei siis ole toimijan vallitsevasta suhtautumisesta ohjelmatyöhön yleensä eikä palvelutuotannon uudistamiseen yleensä vaan tutkimustapauksena olleeseen Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan kokonaisuutena. Siinä toteuttavaa tukijaa ja kyvykästä työtoveria yhdistää positiivinen suhtautuminen ohjelmaa kohtaan. Muut toimijat suhtautuivat välinpitämättömästi, epävarmasti, turhautuneesti tai ristiriitaisesti Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan. Lisäksi taulukkoon on koottu toimijoiden roolien uskomukset toimintansa syistä. Siinä kyynikon liian työmäärän korostaminen ja piittaamattoman osallistujan ongelma siitä, että ohjelmatyötä tehdään oman työn ohella, kertovat samasta resurssien puutteesta ohjelmatyössä. Toteuttava tukija ja epävarma puurtaja tuovat myös samansuuntaista viestiä esiin halullaan vauhdittaa ohjelmaa sekä pitää sitä hengissä. Kyvykäs työtoveri haluaa vielä laajemmin parantaa koko hyvinvointiyhteiskuntaa. Epäilevä kriitikko sen sijaan peräänkuuluttaa ohjelman toimijoilta enemmän johtajuutta.

Rooleja läpikäydessä niistä nousi esiin myös monia yhdistäviä teemoja. Taulukkoon 3 niistä on nostettu esiin yleisimmät eli yhteistyö, tietoisuus Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmasta ja johtaminen. Yhteistyön tärkeyttä painottavat toteuttava tukija, epävarma

puurtaja ja kyynikko. Yhteistyöllä tarkoitettiin yhteistyötä eri yksiköiden, hankkeiden, projektien, sidosryhmien ja yksilöiden välillä. Haastatteluissa viitattiin Kuntaliiton ”yksintekemisen kulttuuriin” ja nähtiin ohjelma kaivattuna toimintamallina tämän kulttuurin muuttamiseksi ”moniammatillisen yhteistyökulttuuriksi”. Toisena monia rooleja yhdistävänä teemana nousi esiin tietoisuus, jonka nostavat esiin toteuttava tukija, epävarma puurtaja, kyynikko ja kyvykäs työtoveri. Tietoisuudella tässä tarkoitetaan lähinnä ohjelman toimijoiden tietoisuutta Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmasta ja sen tilasta eli miten ohjelma kokonaisuudessaan toimii ja mihin sillä tarkkaan ottaen pyritään. Näitä kaikkia tietoisuuden esiin nostaneita toteuttavaa tukijaa lukuun ottamatta yhdistää se, että he eivät tiedä mielestään tarpeeksi ohjelman tilasta ja toivoisivat parempaa tiedonkulkua eli viestintää. Toteuttava tukija sen sijaan uskoo vahvasti tiedon saannin parantuvan ja helpottuvan ohjelman edetessä eikä ole näin muiden tapaan huolissaan ohjelmatietoisuutensa tilasta. Kolmantena ja kaikkia rooleja yhdistävänä teemana toteuttavaa tukijaa lukuun ottamatta haastatteluista löytyi johtaminen. Johtajuuden tärkeys kehitysohjelmassa toiminnan suunnanantajana nousi esiin monella eri tavalla. Piittaamaton osallistuja ja epäilevä kriitikko ovat samoilla linjoilla sen suhteen, että johtamisen kehitysohjelmassa tulisi olla nykyistä aktiivisempaa. He näkevät liian vähäisenä johdon kannustuksen ohjelmatyöhön ja ohjelmatyön tärkeyden painottamisen. Lähes samaa asiaa hakee takaa kyvykäs sivustakatsoja peräänkuuluttaen johtajuutta, jossa on ”vetoa ja työntöä” samanaikaisesti. Kyynikon ja epävarman puurtajan mukaan on yleensä ottaen tärkeää kehittää koko Kuntaliiton johtamista, mutta kyynikko epäilee epävarmasta puurtajasta eroten, onko ohjelmajohtaminen oikea suunta, mihin sitä voisi kehittää.

Taulukko 3. Rooleista nousseet yhdistävät teemat.

Rooli	Yhteistyö	Tietoisuus	Johtaminen
Toteuttava tukija	X	X	
Piittaamaton osallistuja			X
Epävarma puurtaja	X	X	X
Kyynikko	X	X	X
Kyvykäs työtoveri		X	X
Epäilevä kriitikko			X

Rooleja yhdistävät seikat osoittavat, että piittaamaton osallistuja ja epäilevä kriitikko muistuttavat hyvin paljon toisiaan ja voisivat muodostaa näin yhden roolin eri puolet. Tätä voisi kutsua vaikka kriittiseksi osallistujaksi. Kriittisen osallistujan päähuomio kehitysohjelmassa suuntautuu lähinnä johtamiseen ja sen tärkeyteen kehitysohjelman

toimivuuden kannalta. Toinen rooli muodostuisi epävarmasta puurtajasta ja kyynikosta, jotka molemmat ovat huomioineet tarpeet yhteistyön, johtamisen ja kehitysohjelmasta viestimisen kehittämisessä. He ovat hieman turhautuneita kehitysohjelmaan ja näin heitä voisi kutsua turhautuneiksi tekijöiksi. Näin kehitysohjelmasta loppujen lopuksi löysin neljä ”pääroolia”, joista toteuttava tukija on ohjelman toimivuuden kannalta yksi tärkeimpiä, sillä hän tukee ja vie eteenpäin ohjelmaa. Kyvykästä työtoveriaikin kehitysohjelmassa tarvitaan, varsinkin kehitysohjelman suunnitteluvaiheessa, missä Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma oli haastatteluja tehtäessä. Huolestuttavaa onkin, että häntä ei oltu integroitu haastatteluhetkellä ohjelmaan. Tai pikemminkin sen voi nähdä mahdollisuutena aktivoida kyvykäs työtoveri ohjelmaan ja näin saada lisää potentiaalisia tekijöitä mukaan. Turhautunut tekijä on myös ohjelman onnistumisen kannalta erittäin tärkeä toimija, mutta hänen mielipiteitään olisi nyt kuunneltava erityisen tarkasti ja sitä kautta saatava muutettua turhautuneisuus positiivisemmaksi voimavaraksi. Kriittinen osallistuja kehitysohjelmassa pitää huolen siitä, ettei tehdä suin päin vääriä päätöksiä, mutta hänen olisi hyvä varoa liikaa kriittisyyttä ja suunnata energiaansa enemmän toimintaan.

Ohjelman virallisia rooleja ja epävirallisia rooleja on mahdoton tämän tutkielman puitteissa vertailla suoraan, koska ne ovat yhden henkilön käyttäytymisen ja olemuksen eri puolia, eikä sitä pysty tekemään tuomatta henkilöitä esiin, mikä ei olisi tutkimuksen etiikan mukaista. Toisaalta myös yhteen löydettyyn epäviralliseen rooliin sisältyy useinkin toimijoita erilaisista virallisista rooleista ja asemista eikä vertailu siksikään olisi järkevää. Hyödyllistä se olisi vain jos roolit pyrittäisiin tunnistamaan jokaiselta erikseen ja sen avulla pyrittäisiin sopivien työtehtävien jakamiseen. Voin kuitenkin miettiä, mitkä nyt löydetystä epävirallisista rooleista sopisivat mihinkin viralliseen rooliin. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman rooleista ohjelman omistajalle toteuttavan tukijan roolin piirteet voisivat olla hyödyksi, sillä näin hän veisi omalla positiivisella asenteellaan ohjelmaa eteenpäin. Ohjelmatyöntekijällä olisi hyvä olla turhautuneen tekijän piirteitä siinä mielessä, että hän on todella konkreettisesti tehnyt työtä ohjelman eteen ja hyvin motivoitunut ohjelmatyöhön. Ohjelmajohtajalle tietyt kriittisen osallistujan piirteet, kuten asioiden kriittinen ja päämäärätietoinen pohdinta ovat hyväksi, mutta ohjelmajohtajan tehtävä on niin vaativa, että sen mallikkaaseen hoitamiseen tarvitaan monen epävirallisen roolin ominaisuuksia. Ohjelmajohtajan voidaan odottaa toimivan samanaikaisesti muun muassa kehitysohjelman keulakuvana, puhemiehenä, resurssien jakajana sekä häiriöidenpoistajana, kuten Mintzberg (1973, 93-94) on kuvannut rooleja, joita organisaation johtaja tarvitsee työssään.

Hyvin mielenkiintoista on myös, muuttaako kehitysohjelmaan osallistuminen toimijan epävirallista roolia, joka hänellä on organisaatiossa yleensä. Tutkittavassa tapauksessa eli Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa näin tuskin on käynyt, koska suurin osa kehitysohjelman toimijoista tekee ohjelmatyötä oman työn ohella ja Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan käytetty aika ei ole ollut kovinkaan suurta. Kuten Kasvio (1994, 13)

on havainnut, empiiriset työnsosiologiset tutkimukset ovat suhteellisen johdonmukaisesti todenneet, että itse työt ovat todellisuudessa muuttuneet paljon vähemmän kuin ennusteissa on luvattu. Samansuuntaisia ajatuksia nousee välttämättä kehitysohjelman toimijoidenkin haastatteluista esiin eli kehitysohjelma ei ole muuttanut paljoakaan todellisuudessa käytännön työtä. Kuitenkin toimijan rooli voi erota ohjelmassa toimiessaan hänen roolistaan koko organisaatiossa, koska hän voi olla esimerkiksi asiantuntijan roolissaan organisaatiossa erittäin aktiivinen, mutta vetäytyä kehitysohjelmassa taka-alalle, koska pitää sitä turhana puuhasteluna. Tällaisen toiminnan tarkempaa selvitystä varten olisi kuitenkin tehtävä uusi tutkimus.

6 Johtopäätökset

Olen tarkastellut tässä tutkimuksessa Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaa esimerkkinä suureen muutokseen kytkeytyvästä kehitysohjelmasta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuus on sen uskottavuutta. Uskottavuutta voi lisätä riittävän pitkä tutkimusprosessi ja monipuoliset havainnot. Monipuolisuus näyttäytyi tässä tutkielmassa siten, että käytin erilaisia metodeja aineiston keruussa. Niistä saatua tietoa yhdistelemällä päädyin tekemiini päätelmiin. Erilaisten tutkimusmetodologioiden käytön tarkoituksena, kuten tässä tutkielmassa tapaustutkimus, dokumentaatiotutkimus ja osallistuva havainnointi, oli vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta ja tuottaa mahdollisimman monipuolinen kuva kehitysohjelman toimijoista. Tutkimuksen lopuksi esitän tässä luvussa yhteenvedon, päätelmiä ja johtopäätöksiä asettamieni tutkimustehtävien kannalta ja tutkimustulosteni pohjalta. Lisäksi pohdin jatkotutkimusaiheita.

6.1 Muutoksen hallinta kehitysohjelman avulla

Muutosvaiheen alussa kehitysohjelma joutuu erityisen kovan paineen alle, koska uudet toimintatavat eivät ole vielä vakiintuneet ja vanhat rakenteet ovat vielä rasitteena. Myös turhautuminen alkuvaiheessa on ohjelmatyötä tekevän ryhmän muodostumisessa hyvinkin yleistä. Näitä kehitysohjelmaan liittyviä turhautumisen tunteita ja kovaa painetta kehitysohjelmaa kohtaan tunsivat myös Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijat, ja se johtunee suurilta osin varmasti siitä, että tutkittava kehitysohjelma oli suunnitteluvaiheessa, ei kehitysohjelman epäonnistuneesta toteutuksesta.

Työn uudelleenorganisointi kehitysohjelman avulla lisää työntekijän muodolliseen työrooliin sisältyvää harkinnan aluetta ja toisaalta myös organisaation hierarkiasuhteissa voi kehitysohjelman myötä tapahtua muutoksia. Muutoksia olisikin hyvä tapahtua, koska johtamisen lähtökohtana ja edellytyksenä on johtajan virallinen sekä johdettavien että ympäristön hyväksymä asema organisaatiossa. Aiempi tutkimus on osoittanut, että asiantuntijaorganisaatioissa usein toiminnan ammatillisten ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensovittaminen muodostaa varsin vaikeitakin ristiriitoja synnyttävän ongelman. Toimintojen kehittämisessä ja johtamisessa esiintyi ongelmia myös Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa. Ongelmia aiheuttaa muun muassa muutosvastarinta, asiantuntijoiden keskittyminen vain omaan erityisosaamiseensa ja ajan käytön puute suhteessa työmäärään. Ajan puutteesta aiheutuvat rooliristiriidat voivat johtua osittain organisaation rakenteellisista seikoista, minkä esille tuominen voisi auttaa toimijoita hyväksymään olemassa olevan tilanteen paremmin. Perinteinen johtamistyö näin muutosten keskellä on kyseenalaistettu. Tosin samaa kyseenalaistamista tehdään haastattelujen perusteella myös uusille johtamismalleille, kuten ohjelmajohtamiselle.

Yhteistyö kehitysprojekteissa on usein hankalaa, koska ”läpinäkyvä lasiseinä” eli lähinnä ammattikieli luo rajoja olemassa olevien eri osaamisalueiden välille. Tämä näkyi myös Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa, koska myönnettiin suoraan, että ei ymmärretä, mistä muut puhuvat, tai ei päästä yhteisymmärrykseen asioista. Toisaalta erilaisuusosaaminen on suuri rikkaus, mutta erilaisuusosaamisen pääoma tuo myös riskin yhteistoiminnan onnistumiselle. Erilaisuus tulisi tunnistaa ja kuvata jo projektitiimiä koottaessa ja sen johtamiseen johtajalta vaaditaan erityisen paljon sosiaalisia taitoja. Myös Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa paineet erilaisuusosaamisen hyödyntämisestä kasaantuivat erityisesti johtajiin. Kehitysohjelman johtajilla ei usein kuitenkaan ole urallaan takana perinteistä urapolkua ohjelmajohtajaksi, mikä tekee erityisen vaikeaksi erilaisuusosaamisen hyödyntämisen ja toisaalta konfliktien välttämisen.

Kuten on tutkittu, johtajuus, tiimityöskentely ja viestintä ovat usein projektin onnistumiselle tärkeämpiä kuin suunnittelu- ja organisointipainotteinen projektin johtaminen. Lähes samat asiat nousivat hyvin tärkeiksi teemoiksi haastateltaessa Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijoita. Erityisen tärkeäksi koettiin johtaminen, jota aiempi tutkimus tukee täysin. Toiseksi tärkeimmäksi teemaksi nousi tietoisuus Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmasta ja sen tilasta joten viestinnän tulisi olla hyvin tärkeässä asemassa myös kehitysohjelmassa. Tiimityöskentely on hyvin lähellä sitä, mitä haastateltavat tarkoittivat yhteistyöllä. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijat tarkoittivat kuitenkin yhteistyötä hyvin laaja-alaisesti yksilöistä aina sidosryhmiin saakka.

6.2 Roolit ja niiden dynamiikka

Kehitysohjelman rakenne on usein matriisimainen ja näin osittain murtaa perinteisten linjaorganisaatioiden vanhoja rakenteita. Tämä juuri on yksi ohjelman vahvuuksista, mutta siinä piilee myös toimivan kehitysohjelman rakentamisen vaikeus. Niin kuin virallisten roolienkin kohdalla, kuten ohjelmajohtajan, ohjelmanomistajan ja projektipäälliköiden, kehitysohjelman kaipaama roolirakenne on luonnollisesti myös epävirallisten roolien kohdalla ohjelmakohtainen. Koska epäviralliset roolit ovat henkilökohtaisia ja riippuvat ihmisten ominaisuuksista ja asenteista, on tarvittavien toimijoiden kehitysohjelmaan mukaan saaminen hyvin vaikeaa. Moniroolisuus, siis toimiminen esimerkiksi työssä erilaisissa tehtävissä, voi olla sekä voimavarojen että ristiriitojen lähteenä. Eri roolit voivat tukea, täydentää, laajentaa ja osittain korvata toisiaan. Kuitenkin yhteiskunnan kehityksen myötä rooliodotukset ja roolit sinänsä muuttuvat ja hämärtyvät ja erityisesti kompleksisissa organisaatioissa syntyy rooliepävarmuutta, mitä olisi hyvä pyrkiä välttämään roolitietoisuuden nostamisella.

Tutkittavana olleesta palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijoista tunnistin kuusi roolia. Toteuttava tukija tukee ohjelmaa ja sen toimijoita, suhtautuu positiivisesti ohjelmaa kohtaan ja haluaa vauhdittaa ohjelmaa. Piittaamaton osallistuja lähinnä keskittyy omaan

työhönsä, on välinpitämätön ohjelmaa kohtaan ja pitää ongelmallisena sitä, että ohjelmatyötä tehdään oman työn ohella. Epävarma puurtaja on tehnyt konkreettisesti asioita ohjelmaan. Hän on epävarma omasta roolistaan ja ohjelman tilasta ja haluaa pitää ohjelmaa hengissä. Kyynikko kyseenalaistaa ohjelmajohtamisella saavutettavan lisäarvon ja on turhautunut ohjelman tilaan. Hänellä on myös mielestään liikaa muita töitä. Kyvykäs työtoveri ei ole tällä hetkellä mitenkään ohjelmassa mukana. Hän kuitenkin suhtautuu positiivisesti ohjelmaa kohtaan ja haluaa parantaa hyvinvointiyhteiskuntaa laajemminkin. Epäilevä kriitikko miettii, onko ohjelma oikea tapa viedä palvelutuotannon uudistamista eteenpäin. Hän suhtautuu ristiriitaisesti ohjelmaan ja peräänkuuluttaa ohjelman toimijoilta enemmän johtajuutta. Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijoiden käytännöistä päätellen konkreettista tekemistä ohjelman puitteissa on ollut vielä todella vähän, kyseiseen ohjelmaan suhtaudutaan hyvinkin vaihdellen ja kehitysohjelmaan myös uskotaan, mutta sen onnistuneeseen läpiviemiseen tarvitaan osaavaa johtamista ja aikaa myös muilta töiltä.

Voidaan kysyä, kuinka ambivalenteissa rooleissa toimivat saadaan mukaan ohjelmatyöhön. Jos toimijalle annetaan mahdollisuus ymmärtää toteuttamaansa roolia, hän yleensä löytää mielekkään tavan toimia. Hän voi esimerkiksi kysyä itseltään, olenko minä kyynikko vai toteuttava tukija. Sitten hän voi pohtia, tulisiko minun olla kyynikko vai tulisiko minun muuttua kehitysohjelmaa enemmän tukevampaan suuntaan. Myös asioiden henkilöityminen tiettyyn rooliin auttaa usein asioiden hahmottamista. Sen vuoksi ohjelmajohtajalla pitäisi olla jokin tietty selkeä rooli. Kehitysohjelmassa tarvittavien epävirallisten roolien tunnistaminen ja ohjelmassa työskentelevien henkilöiden epävirallisten roolien rakenteen vertaaminen ohjelman tarvitsemiin rooleihin on näin hyödyksi, koska sen kautta voidaan miettiä, millaista tukea ohjelman ydintiimi tarvitsee muulta ohjelmaorganisaatiolta, pysyvältä organisaatiolta ja organisaation ulkopuolelta. Tämä olisi kuitenkin syytä tehdä jo kehitysohjelmaa perustettaessa.

Subjektiasemien tarkastelu toi esiin jännitteitä, joita tiettyyn toimijaan kehitysohjelmassa kohdistuu niin ulkoa kuin sisältäkin päin. Esimerkiksi tietyssä roolissa kehitysohjelman toimija voi kokea, että häntä kannustetaan ohjelmatyöhön pyytämällä osallistumaan ohjelmaan, mutta kun muita tehtäviä ei karsita, osallistuminen on käytännössä vaikeaa. Tämän kaltainen jännite voi olla toimijan sisälläkin niin, ettei hän vielä tiedä, pitäisikö ohjelmaa myönteisenä vai kielteisenä asiana, koska ei ole ennen toiminut kehitysohjelmassa. Tämä tuo toimijoiden rooleihin uuden dynaamisen aspektin, koska kehitysohjelman toimijat ottavat vielä roolien lisäksi mitä erilaisimpia subjektiasemia. Se tekee jo muutenkin kompleksisesta kehitysohjelmasta vieläkin kompleksisemmän, mutta samalla joustavamman muutoksille, koska subjektiasemat ovat jatkuvassa liikkeessä.

Subjektiasemien kuvaaminen aktanttimallien avulla auttoi ymmärtämään, kuinka selkeästi kaikki Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijat ovat samaa mieltä palvelutuotannon

uudistamisen tärkeydestä. Kaikki kehitysohjelman toimijat eivät ole kuitenkaan yhtä mieltä siitä, onko kehitysohjelma ja ohjelmajohtaminen hyvä tapa toteuttaa tällaista suurta muutosta, kuten palvelutuotannon uudistamista. Kuntaliiton toimijat ovat hyvin yksimielisiä siitä, että palveluja on uudistettava, mutta kysymys siitä, kannattaako se toteuttaa ohjelmajohtamisen avulla luo ristiriitoja toimijoiden välille.

Kuten edellä on todettu, empiiriset työnsosiologiset tutkimukset ovat osoittaneet, että työt ovat todellisuudessa muuttuneet paljon vähemmän kuin etukäteen on ennustettu. Hyvin pitkälle samansuuntaisia ajatuksia nousi kehitysohjelman toimijoiden haastatteluista esiin eli kehitysohjelma ei ole todellisuudessa muuttanut paljoakaan käytännön työtä. Osittain tämä kehitysohjelman hyvin rajallinen käytännön muutos on varmaan johtunut siitä, että kehitysohjelmasta on pyritty hyötymään mahdollisimman pienin hierarkkisin ja koulutuksellisin muutoksin. Kehitysohjelman myötä tulevat muutokset eivät siis merkitse automaattisesti työelämän kehittymistä parempaan suuntaan, vaikkakaan eivät välttämättä vie asioita huonompaan suuntaankaan. Selvää kuitenkin on, että ilman määrätietoista uudistustyötä meneillään olevaa julkisen sektorin kriisiytymistä ei pystytä menestyksellisesti hallitsemaan. Pikemminkin passiivisuuden seurauksena olisi todennäköisesti ainakin ensi vaiheessa olemassa olevien työelämän instituutioiden jäykistyminen ja koko kansantalouden kilpailukyvyn heikkeneminen. Toisaalta on otettava huomioon, että uudistuspyrkimyksillä, kuten kehitysohjelmalla, tulee joka tapauksessa olemaan omat epäilijänsä ja että uudistustyö joutuu kohtaamaan monenlaista vastarintaa niin yksittäisissä toimijoissa kuin organisaatioissakin. Ellei vastustusta kyetä voittamaan, olemassa olevat institutionaaliset järjestelyt elävät elämäänsä kahliten entistä pahemmin uudenlaisten, ehkäpä huomispäivän olosuhteisiin paremmin soveltuvien toimintamallien, kuten kehitysohjelmien, omaksumista.

On olemassa monta tasoa, joilla muutoskehitystä voidaan pyrkiä hallitsemaan. Jokainen yksilö pyrkii luonnollisesti kehittämään ympärillään tapahtuvassa työelämän muutoksessa omat henkilökohtaiset selviytymisstrategiansa ja roolinsa. Yksittäiset organisaatiot yrittävät omine kehittämistoimineen pysytellä muutoskehityksen tahdissa, etujärjestöt pyrkivät turvaamaan mahdollisimman hyvin omien jäsentensä aseman muutoksissa ja julkinen valta pyrkii säätelemään kehitystä omien intressiensä ja vastuittensa mukaisesti. Kehityksen varsinainen sisältö määräytyy siten vasta sen mukaan, miten eri toimijoiden pyrkimykset ja logiikat kohtaavat toisensa sekä missä määrin ne rakentuvat toimivaksi kokonaisuudeksi. Tutkittavana olleessa Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa eri toimijoiden pyrkimykset kohtaavat ollen samoilla linjoilla palvelutuotannon uudistamisen tärkeyden suhteen, mutta se, tuleeko siitä toimiva kokonaisuus kehitysohjelmana, tulee nähtäväksi seuraavien vuosien aikana.

Tämän tutkielman tulokset antavat mahdollisuuden osallistua myös ajankohtaiseen kuntien ja niiden toimialojen kehittämistä ja muutosta koskevaan keskusteluun. Koska tällä tutkielmalla

astuin askeleen kohti Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toimijoita ja heidän käytäntöjään, näen tarpeelliseksi jatkotutkimushaasteeksi tutkia ja määrittää jatkossa tarkemmin, kuinka kehitysohjelman toimijat muissa yhteyksissä, esimerkiksi kuntien kehitysohjelmissa tai kehitysohjelmissa, jotka ovat edenneet jo toteutusvaiheeseen, toimivat ja toteuttavat muutosta. Näen myös merkityksellisenä pohtia sitä, eroavatko kehitysohjelmien toimijoiden roolit yksityisellä ja julkisella sektorilla ja vaikuttaako tämä esimerkiksi tarvittavaan johtajuuteen tai ohjelmaorganisaation rakenteeseen. Mielenkiintoista olisi myös verrata, eroavatko toimijoiden roolit ohjelmassa heidän rooleistaan organisaatiossa yleensä. Tämän tutkimuksen perusteella sanoisin, että rooli kehitysohjelmassa on hyvin lähellä toimijan omaa motivaatiota ohjelmatyöhön ja toisaalta mahdollisuuksia osallistua ohjelmatyöhön oman työn ohella.

Lähteet

Ahvenharju, Matti (2000): Ohjelmajohtaminen – uusi tapa viedä strategiat käytäntöön. Projektitoiminta, vol. xxiii, No. 3/2000.

Alestalo, Marja (1993): Science and the welfare state program: the growth of state activism in Finland. The international journal of knowledge transfer and utilization, Vol. 6, No 1, 52-66.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000): Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Armstrong, Michael (1994): Muutos. Yritystalous, 6/94, 13-18.

Artto, Karlos, Heinonen, Rauno, Arenius, Marko, Kovanen, Vesa & Nyberg, Tom (1998): Projektiliiketoiminta yrityksen menestystekijäksi. Tekes, teknologian kehittämiskeskus.

Berger, Peter & Lucmann, Thomas (1966): Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki: Yliopistopaino.

Billig, Michael (1991): Ideology and opinions. Studies in rhetorical psychology. London: Sage. , No. 3, 228-243.

Callero, Peter (1994): From role-playing to role-using: understanding role as resource. Social Psychology Quarterly, Vol. 57.

Glarke, Thomas & Glegg, Stewart (1998): Changing paradigms. The transformation of management knowledge for the 21st century. Great Britain: HarperCollinsPublishers.

Eskerod, Pernille (1996): Meaning and action in a multi-project environment. Understanding a multi-project environment by means of metaphors and basic assumptions. International Journal of Project Management Vol. 14, No 2, 61-65.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Giddens, Anthony (1984): The constitution of society. Cambridge, Oxford: Polity Press.

Goffman, Erving (1959): Arkielämän roolit. Porvoo: WSOY.

Gray, Roderic (1997): Alternative approaches to programme management. International Journal of Project Management Vol.15 No.1, 5-9.

Hall, Stuart (1999): Encoding and decoding in television discourse. CCCS Stencilled paper 7, University of Birmingham, Birmingham.

Heikkilä, Matti, Kautto, Mikko & Teperi, Juha (2005): Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005.

Heiskala, Risto (2000): Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktionistista synteisiä yhteiskuntateoriassa. Helsinki: Gaudeamus.

Helkama, Klaus, Liebkind, Karmela & Myllyniemi, Rauni (1999): Johdatus sosiaalipsykologiaan. Helsinki: Edita.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993): Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Tauno (2005): Projektipäällikkö ja tiimityötaidot. Projektitoiminta, vol. xxviii, No. 1/2005.

Julkunen, Raija (1987): Työprosessi ja pitkät aallot. Työn uusien organisaatiomuotojen synty ja yleistyminen. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (1992): Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Tampere: Vastapaino.

Kasvio, Antti (1994): Uusi työn yhteiskunta. Suomalaisen työelämän muutokset ja kehittämismahdollisuudet. Jyväskylä: Gummerus.

Kaplan, Robert & Norton, David (2002): Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus. Helsinki: kauppakaari.

Koskinen, Kaj (2005): Kompetenssinvälittäjän rooli projektissa tarvittavan osaamisen siirrossa. Projektitoiminta, vol. xxviii, No. 1/2005.

Kuntalaki 17.3.1995/365. (<http://www.finlex.fi>)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3.8.1992 / 733

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain muuttamisesta 23.8.2002 / 716

Lanning, Harri, Roiha, Mikko & Salminen, Antti (1999): Matkaopas muutokseen. Miten kehittää organisaatiotasi tehokkaasti ja hallitusti. Helsinki: Kauppakaari.

Lehtonen, Mikko (1996) Merkitysten maailma. Kulttuurisen tekstintutkimuksen lähtökohtia. Tampere: Vastapaino.

Lindblom, Lassi & Lehtonen, Päivi (2004): Moniprojektiympäristöjen johtaminen – nykytilanne tutkimuksen valossa. Projektitoiminta 2/2004.

Lundin, Rolf & Steinthorsson, Runolfur (2003): Studying organizations as temporary. Scandinavian journal of management vol.19, 233-250.

Lycett, Mark, Rassau, Andreas & Danson, John (2004): Programme management: a critical review. International Journal of Project Management Vol. 22, 289-299.

Majoinen, Kaija (2005): Miksi ohjelmajohtamisen kehittäminen on Kuntaliitossa tärkeää? Alustus Kuntaliiton ohjelmajohtamisen kehittämisseminaaripäivään 12.1.2005.

Mantere, Saku (2003): Champion, citizen, cynic? Social positions in the strategy process. Espoo: Monikko oy.

Mintzberg, Henry (1973): The nature of managerial work. New York: Harper & Row.

Mintzberg, Henry, Lampel, Joseph, Quinn, James & Ghoshal, Sumatra (1991): The strategy process. New Jersey: Pearson Education.

Moreno, J., L. (1977): Psychodrama. Vol. I. New York: Beacon House.

Mulgan, Geoff (1991): Power to the public. Marxism today, May 1991, 14-19.

Murray-Webster, Richard & Thiry, Michel (2000): Managing programmes of projects. Teoksessa Gover handbook of project management. 3. painos. Toim. Turner, Rodney & Simister, Steve. Aldershot, UK, Gover, 47-64.

Mykkänen, Antti (2005): Pelkät kuntaliitoksen eivät riitä. Helsingin Sanomat 4.4.2005, A7..

Määttä, Seppo & Ojala, Timo (2000): Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus. Valtionvarainministeriö. Helsinki: Edita.

Niemistö, Raimo (2002): Ryhmän luovuus ja kehitysehdot. Tampere: Tammer-Paino.

Niiranen, Vuokko (1995): Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Sosiaaliturvan kirjallisuus. Sarja Sosiaalityö 3. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto.

OECD (2003): Economic surveys 2002-2003. Finland. Volume 2003/3. Organization for economic co-operation and development. France: OECD publications.

Office of Government Commerce (1999): Managing Successful Programmes. London: The Stationary Office.

Pellegrinelli, Sergio (1997): Programme management: organizing project-based change. *International Journal of Project Management*. Vol. 15. No. 3, 141-149.

Päätaalo, Margit (2005): Strategisista valinnoista kokonaishallintaan. Kunnan palvelurakenneprojektin toteutus muutosprosessina. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rizzo, John, House, Robert & Lirtzman, Sidney (1970): Role conflict and ambiguity in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 15, No. 2, 150-163.

Räsänen, Keijo (1997): Kehittyvä liiketoiminta. Porvoo: WSOY.

Salminen, Niina (2005): Erilaisuusosaaminen projektien onnistumisen menestystekijänä. *Projektitoiminta*, vol. xxviii, No. 1/2005.

Sennett, Richard (1999): Työn uusi järjestys. Tampere: Vastapaino.

Stoker, Gerry (1998): Governance as a theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, 155-160.

Sulkunen, Pekka (1998): Johdatus sosiologiaan. Käsitteitä ja näkökulmia. Juva: WSOY.

Sulkunen, Pekka & Törrönen, Jukka (1997): Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys. Helsinki: Gaudeamus.

Sveiby, Karl (1990): Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa. Espoo: Weilin & Göös.

Tainio, Risto & Valpola, Anneli (1996): Johtajana muutoksissa. Porvoo: WSOY.

Thiry, Michel (2004): "For DAD": a programme management life-cycle process. *International Journal of Project Management*. Vol. 22, No. 3, 175-270.

Törrönen, Jukka (2000): Subjektiaseman käsite empiirisessä sosiaalitutkimuksessa. *Sociologia* 37 : 3, 243-255.

Vanhala, Sinikka, Laukkanen, Mauri & Koskinen, Antero (1994): Liiketoiminta ja johtaminen. Keuruu: Otava.

Internet -lähteet:

Haughey, Duncan (2001): A Perspective on Programme Management.

http://www.projectsmart.co.uk/docs/program_management_study.pdf (Luettu 12.05.2005)

Kuntaliitto, 2004. Ei päiväystä. Kuntaliiton toimintasuunnitelma 2005.

http://www.kunnat.net/k_kuntaliitto_perussivu.asp?path=1;184;276;75093 (Luettu 16.06.2005)

Kuntaliitto, 2005a. Ei päiväystä. Suomen Kuntaliitto.

http://www.kunnat.net/k_Kuntaliitto_peruslistasivu.asp?path=1;184;276;830 (Luettu 9.02.2005)

Kuntaliitto, 2005b. Ei päiväystä. Kunta- ja palvelurakennemuutos.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183 (Luettu 8.08.2005)

Kuntaliitto, 2005c. Ei päiväystä. Palvelujen uudistaminen -ohjelma.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;82183;6254 (Luettu 8.08.2005)

Kuntaliitto, 2005d. Ei päiväystä. Palvelujen uudistaminen -ohjelman tavoitteet.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;82183;62547;81348 (Luettu 8.08.2005)

Kuntaliitto, 2005e. Ei päiväystä. Palvelutuotannon uudistaminen –ohjelman osaohjelmat.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;31540;62546;62589 (Luettu 9.02.2005)

Kuntaliitto, 2005f. Ei päiväystä. Palvelutuotannon uudistaminen –ohjelman toimenkuvat.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;31540;62546;67799 (Luettu 9.02.2005)

Princeton. Ei päiväystä. Wordnet.

<http://wordnet.princeton.edu/cgi-bin/webwn2.0?stage=1&word=program>. (Luettu 25.02.2005)

STRADA, 2005. Ei päiväystä. Tie strategiasta toimintaan.

<http://www.strada.hut.fi/> (Luettu 2.02.2005)

STRAP-PPO, 2005. Ei päiväystä. STRAP research program.

http://pb.hut.fi/program_management.htm (Luettu 7.09.2005)

Liite 1 Haastattelukysymykset Kuntaliiton haastatteluihin

Johdatus haastateltavalle: Haastattelun tarkoituksena on kysellä haastateltavalta hänen omasta asemastaan ja oman osa-alueensa asemasta Palvelutuotannon uudistaminen

-ohjelmassa. Aihepiirejä ovat ohjelman käynnistyminen, idea ja tavoitteet sekä toisaalta ohjelman suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta. Aikaa käytetään noin / korkeintaan 1½ tuntia.

1. Taustaa:

- Kerro hieman koulutustaustastasi ja työurastasi?
- Milloin ja miten sinä tulit mukaan Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan?
- Miten osallistut Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmaan eli mikä on toimenkuvasi ohjelmassa?
- Kuinka paljon aikaa sinulla menee päivässä / viikossa / kuukaudessa ohjelman parissa työskentelyyn? (päivää tai prosenttia)
- Kerro lyhyesti millainen rakenne Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelmassa on?
- Onko ohjelmalle ja sen osa-alueille määritetty aikataulu / vaiheet?
- Kuinka monta henkilöä työskentelee koko ohjelmassa / omassa osiossa?
- Kuinka monta näistä on osa-aikaisia / täyspäiväisesti ohjelmaan allokoituja?

2. Ohjelman toteuttaminen

- Kerro tekemästäsi käytännön työstä ohjelmassa?
- Eroaako ohjelmassa tekemäsi työ muusta työstäsi? Miten?
- Mitä haasteita olet kohdannut ohjelmatyössä? Esimerkkejä?
- Miten ohjelma mielestäsi istuu organisaatioonne?
- Esiintyykö organisaatiossa muutosvastarintaa ohjelmaan nähden?
- Mikä on eniten tukenut ohjelman edistymistä?
- Mikä on eniten estänyt tai haitannut ohjelman edistymistä?
- Mitä vaikutusta ohjelmamaisella lähestymistavalla on työskentelyyn?
- Miten ohjelma tukee Kuntaliiton toimintaa / auttaa strategian toteutumisessa?

2.1 Motivaatio / merkitys

- Kuinka tärkeänä koet Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman toteuttamisen?
- Innostaako sinua työskentely ohjelmassa? Miksi?
- Mikä motivoi sinua ohjelmatyöhön? Miksi?
- Millainen prioriteetti sinulla on töittesi suhteen? Mihin Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelma sijoittuu siinä?
- Miten näet oman asemasi ohjelmassa?
- Mitä sinä merkitset ohjelmalle?

- Entä mitä ohjelma merkitsee sinulle?

2.2 Rooli / suhteet muihin

- Millaista yhteistyötä ohjelman puitteissa tehdään?
- Mitä konkreettista vaikutusta omalla työlläsi on muiden ohjelmassa toimivien työhön?
- Mitä vaikutusmahdollisuuksia sinulla on ohjelmassa?
- Ketkä ovat mielestäsi merkittävimpiä toimijoita ohjelmassa? Miksi?
- Mitä muuttaisit ohjelmassa, jos se olisi sinusta kiinni tai mikä vaan olisi mahdollista?
- Tulisiko joidenkin ohjelmassa toimivien muuttaa osallistumisaktiivisuuttaan, jotta ohjelmalle asetetut tavoitteet saavutettaisiin?
- Entä tulisiko joidenkin muuttaa ohjelmaan suhtautumista, jotta ohjelmalle asetetut tavoitteet saavutettaisiin?
- Millaisena näet oman roolisi ohjelmassa?
- Haluaisitko sen muuttuvan johonkin suuntaan? Miten? Miksi?
- Mitä luulet muiden ajattelevan roolistasi ohjelmassa?
- Mikä näistä kuvakorteista kuvaa parhaiten rooliasi ohjelmassa? Miksi?
- Mikä näistä kuvakorteista kuvaa parhaiten Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman roolia Kuntaliitossa? Miksi?

3. Ohjelmaidean syntyminen

- Mistä ajatus ohjelmasta alunperin nousi?
- Tiesitkö ideasta tässä vaiheessa? Jos, niin mitä mieltä olit ideasta? Miten ideaan yleisesti suhtauduttiin?
- Miten päätös ohjelman toteuttamisesta syntyi?
- Miten päätökseen suhtauduttiin?

4. Ohjelman alkuperäiset tavoitteet ja suunnittelu

- Miten ohjelman tavoitteet muodostettiin?
- Mitä mieltä tavoitteista oltiin / olit?
- Tunnetko, että sinä olet saanut tarpeeksi vaikuttaa ohjelman tavoitteiden asettamiseen? Esimerkkejä?

4.1 Ohjelman tavoitteet tällä hetkellä

- Mitkä ovat ohjelman tavoitteet tällä hetkellä?
- Miten nämä tavoitteet liittyvät koko organisaation tavoitteisiin? (strategiaan)
- Mitkä ovat eri osa-alueiden tavoitteet?
- Miten näet oman työpanoksesi tavoitteiden saavuttamiseksi? Esimerkkejä?

- Mitä käytännön merkitystä ohjelman tavoitteilla on ohjelmassa toimivien kannalta?

4.2 Ohjelman suunnittelu

- Mitä asioita ohjelmassa suunnitellaan?
- Onko ohjelmasta olemassa suunnitelma?
- Mitä asioita suunnitelmassa on otettu huomioon?

5. Seuranta ja mittaaminen

- Mitä asioita ohjelmassa seurataan / mitataan?
- Miten seuranta aiotaan organisoida?
- Keskellä kiivainta toteutusta, mitkä ovat ohjelman vetäjän / osioiden johtajien seurattavat asiat?
- Minkälaisista dokumenteista ja tietojärjestelmistä ohjelman vetäjä hakee tietoa / on pääsy?

6. Ohjelman toteutus

- Mitä kirjallisia sääntöjä ja neuvoja on olemassa tukemaan projekteissa ja ohjelmissa ja sen osioissa tapahtuvaa työtä?
- Mitä kirjoittamattomia sääntöjä ja neuvoja on olemassa tukemaan projekteissa ja ohjelmissa ja sen osioissa tapahtuvaa työtä?
- Minkälaisella organisaatiolla viedään ohjelmaa eteenpäin?
- Onko sitä mietitty, määritetty, dokumentoitu?
- Onko osioiden roolit ja vastuut määritetty?

7. Viestintä

- Ohjataanko tekemistä ohjelmassa / sen osioissa pääosin suullisen viestinnän avulla vai kirjallisten ohjeiden avulla?
- Miten osa-alueet raportoivat ohjelmapäällikölle?
- Kuinka usein ennalta sovittuja ryhmäpalavereja järjestetään keskimäärin ohjelmassa / sen projekteissa?

8. Ohjelman onnistuminen

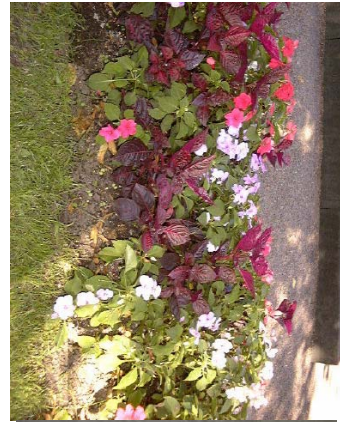
- Oletko tietoinen, missä ohjelman toteuttamisessa mennään?
- Onko tähän mennessä saavutettu mitä on pitänyt? Esimerkki?
- Millaisia vaikutuksia ohjelmalla on saavutettu?
- Onko ohjelman aikana syntynyt uutta osaamista / uusia ideoita, jota / joita voidaan hyödyntää jatkossa? Mitä?

Lopuksi: Kysymyksiä? Kommentteja? Kiitos!

Haastattelijoiden tunnelmat ja mietteet heti haastattelun jälkeen:

Liite 2 Haastatteluissa käytetyt kuvakortit





Liite 3 Tutkimuksen analyysin koodiluokitus

- Aktiivisuus:
 - Ajan käyttö (30)
 - Merkittävät toimijat (14)
 - Motivaatio (45)
 - Tekeminen (58)
 - Tietoisuus (41)
- Kehittämistarpeet:
 - Ideat (19)
 - Mittarit (10)
 - Ongelmat (54)
- Meidän rooli (1)
- Merkitys:
 - Asenne (41)
 - Ohjelman merkitys (35)
 - Oma (17)
 - Ristiriita (39)
 - Usko ohjelmaan (11)
 - Vaikutukset (15)
- Haastateltavan oman roolin kuvaus:
 - Kuvaus (26)
 - Oma mielipide (31)
 - Virallinen (11)
- Palvelutuotannon uudistaminen -ohjelman rooli:
 - Roolin kuvaus (16)
 - Tärkeys itselle (9)
 - Tärkeys kunnille (15)
 - Tärkeys Kuntaliitolle (18)
- Haastateltavan tausta (20)
- Valta:
 - Johtajuus (82)
 - Politiikka (16)
 - Vaikutusmahdollisuudet (26)